

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**INSTITUTO DE FLORESTAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM**  
**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**DISSERTAÇÃO**

**Gestão Inclusiva de Áreas Protegidas:  
um olhar a partir do Mosaico Central Fluminense.**

**Ana Alvarenga de Castro**

**2013**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE FLORESTAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS - CPDA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**GESTÃO INCLUSIVA DE ÁREAS PROTEGIDAS:  
UM OLHAR A PARTIR DO MOSAICO CENTRAL FLUMINENSE**

**ANA ALVARENGA DE CASTRO**

*Sob a orientação da Professora*  
**Maria José de Teixeira Carneiro**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável.

Rio de Janeiro, RJ.  
Outubro de 2013

Castro, Ana Alvarenga de, 2013-

Gestão Inclusiva de Áreas Protegidas: um olhar a partir do Mosaico Central Fluminense / Ana Alvarenga de Castro. – 2013.

f. 95

Orientador: Maria José Carneiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Florestas e Centro de Pesquisa em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura.

Bibliografia: f. 88

1. Unidades de Conservação da Natureza 2. Inclusão 3. Gestão Participativa I. Carneiro, Maria José de Teixeira. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Florestas e Instituto de Ciências Humanas e Sociais - CPDA. III. Gestão Inclusiva de Áreas Protegidas: o caso da Mata Atlântica Central Fluminense.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE FLORESTAS / INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**ANA ALVARENGA DE CASTRO**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: 08/10/2013

---

Maria José Carneiro. Prof. Dr. UFRRJ.  
(Orientador)

---

Peter Herman May  
(Titular)

---

Marta de Azevedo Irving  
(Titular)

## DEDICATÓRIA

A todos os povos oprimidos, seja pela construção do conhecimento que os reduz a ouvintes, seja pela supressão do poder de decisão sobre suas próprias vidas. Sendo assim, a toda a maioria da sociedade, que se encontra submetida a forças indizíveis, irreconhecíveis dentro de seu próprio seio. Principalmente àqueles que, como quem vos fala, se descobriram nos *esfarrapados* do mundo, sofrendo, mas, também, lutando com eles. Uma humilde tentativa de abertura de caminhos.

*O desabamento de todo o determinismo e de toda certeza faz renascer o pensamento utópico e a vontade da liberdade, não no vazio histórico de uma pós-modernidade sem referenciais nem sentidos, mas como uma nova racionalidade na qual se fundem o rigor da razão e a desmesura do desejo, a razão e os valores, o pensamento e a sensualidade. A racionalidade ambiental anuncia uma erotização do mundo que invade o saber, levando à transgressão da ordem estabelecida que impõe a proibição do ser.*

(Enrique Leff)

*Assim, juntos, re-criam-se criticamente o seu mundo: o que antes os absorvia, agora se ensina, aprende-se em “reciprocidade de consciências”; não há professor, há um coordenador, que tem por função dar as informações solicitadas pelos respectivos participantes e propiciar condições favoráveis à dinâmica do grupo, reduzindo ao mínimo sua intervenção direta no curso do diálogo.*

(Ernani Maria Fiori)

## AGRADECIMENTOS

Ao companheiro Ralf, por ter me induzido a ingressar neste desafio, me apoiado em todos os momentos e trocado ideais de maneira incisiva e eloqüente, demonstrando que, assim como no amor, a liberdade de pensamento e desejos é que fortalece as relações.

Aos meus pais, Mariangela e Otto, por acreditarem nos meus sonhos sem condições, dando toda a base necessária, e por muitas vezes fazendo-me enxergar a realidade. E ao irmão Otto, a presença mais cúmplice e espontânea da minha vida, trocando experiências que só contribuem para meu crescimento como ser humano. À família Alvarenga, por ser o que é, com suas histórias de luta que me inspiram a ter coragem de não fazer apenas mais do mesmo. Especialmente à tia Marilene, por ter me motivado a ingressar no desafio das ciências sociais sem gozar de prévia formação acadêmica. E também à família Castro, por estar sempre por perto, e pronta para os momentos mais inesperados, enriquecendo minha trajetória.

Aos amigos antigos e aos recentes, a estes últimos principalmente, por terem compartilhado de forma tão madura situações que certamente significaram grandes transformações. Especialmente a Camila, Emília, Erika, Michele, Milena, Priscila e Tadzia, por terem mostrado um novo tipo de amor, uma nova forma de família, que transcende a explicação racional e chega perto do encontro entre espírito e mente.

À atenta orientadora, Professora Maria José Carneiro, por ter usado do espírito crítico e motivador ao mesmo tempo, cumprindo o papel real da orientação, respondendo às minhas solicitações e ouvindo minhas opiniões prontamente, cobrando de forma pertinente a qualidade da pesquisa, e especialmente enriquecendo minha deficiente formação em ciências humanas.

## RESUMO

CASTRO, Ana Alvarenga de. **Gestão Inclusiva de Áreas Protegidas: um olhar a partir do Mosaico Central Fluminense**. 2013. 95p. Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Instituto de Florestas/Instituto de Ciências Humanas e Sociais - CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

O presente trabalho teve como objeto de estudo a proposta de *gestão territorial inclusiva* na política dos Mosaicos de Áreas Protegidas, atravessando os aspectos conceitual, normativo e prático. A análise foi feita a partir de um estudo de caso no Mosaico Central Fluminense, instância de gestão instalada em território delimitado dentro do Estado do Rio de Janeiro e que tem a finalidade principal de implementar a gestão integrada e participativa das unidades de conservação, visando o *desenvolvimento sustentável* na região. Após uma revisão teórica em torno dos conceitos-chave em disputa, realizou-se a análise de documentos como o Planejamento Estratégico do Mosaico em questão e de atas de reuniões de seu Conselho Gestor, sendo possível identificar os diferentes atores envolvidos na sua implantação, os possíveis interesses políticos e relações sociais estabelecidas entre as diferentes instâncias de administração pública, organizações da sociedade civil e principais atores econômicos do território. Registrou-se, portanto, o contexto histórico em que se insere a situação observada, a fim de entender a situação social local instalada que afeta e é afetada pela criação de espaços protegidos. A contextualização conceitual, normativa e documental conferiu embasamento para a condução de 16 entrevistas nos dois lados postos pela criação de unidades de conservação: as equipes gestoras e as populações de entorno dessas áreas. Foram discutidos, a partir das falas dos entrevistados, o acesso à informação sobre a política de Mosaicos e as diretrizes das unidades de conservação, o nível de participação das populações nos processos decisórios e atividades das UCs ou do Mosaico, a incorporação das demandas e saberes dessas populações nas diretrizes e ações das UCs e do Mosaico, e a qualidade da relação dos gestores públicos com as populações de entorno. A análise chegou aos seguintes resultados: há fortes entraves para o estabelecimento de um diálogo entre gestão ambiental e sociedade, sendo que diversos fatores interferem neste processo, tanto condições político-sociais históricas locais quanto a conjuntura atrelada ao movimento global de proteção da natureza; identificaram-se, então, os pontos de interseção que podem contribuir para o estreitamento desta relação; detectou-se, ainda, que existem apontamentos institucionais e interesses coletivos e individuais, nos dois lados postos pela pesquisa, de melhoria desta relação. Concluiu-se que a política dos Mosaicos de Áreas Protegidas, apesar de ser normativamente considerada promotora da *inclusão* na gestão de UCs, esbarra em barreiras sócio-culturais e políticas que dificultam o diálogo entre gestores e população local e, a inserção desta na gestão das APs.

**Palavras-chave:** unidades de conservação, gestão inclusiva, mosaicos de áreas protegidas.

## ABSTRACT

CASTRO, Ana Alvarenga de. **Protected Areas Inclusive Management: o look from the *Mosaico Central Fluminense***. 2013. 95p. Dissertation (Master Science in Sustainable Development Practices) Instituto de Florestas/Instituto de Ciências Humanas e Sociais - CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

The present research proposed as object of study the goal of *territorial inclusive management* in the Brazilian public policy of Protected Areas' Mosaics, through conceptual, regulatory and practical aspects. The analysis was carried out on a case in the *Mosaico Central Fluminense*, a governance approach installed in a determined territory within the State of Rio de Janeiro. This diffuse instance has as one of its purposes implementing integrated and participative management of conservation units for *sustainable development* in the territory under its jurisdiction. Through the analysis of documents such as the Mosaic Strategic Planning and the minutes of its Management Council, it was possible to identify the different actors involved in its implementation, the possible political interests and social relation between different levels of public administration, civil society organizations and main groups or individuals of the territory. Therefore, was registered the historical context that shows the social and political conditions observed in order to identify the main factors that affect and are affected by the creation of protected areas, and then understand the relation between the two actors posed by this establishment. This conceptual, normative and documentary context gave foundation to conduct 16 interviews on both sides put by the creation of protected areas: management and technical teams versus populations around these delimited areas. This situation was discussed through the speeches of participants, analyzing the access to knowledge about the policy and guidelines of the public policy; the level of participation of the people in decision making processes and activities of the PAs; the incorporation of the populations' demands and knowledge in the guidelines and actions within the Mosaic; and the quality of the relation between public managers and the communities inside the territory. The analysis pointed: difficulties of establishing a dialogue between these two actors of the territory, observing both factors due to global sense of nature protection and to local historical characteristics that may interfere with this process and identifying those that may contribute to the strengthening of this relationship; was detected institutional guidelines and collective and individual interests on both sides posed by the research condition, for improving this relationship. The research results had the ultimate conclusion that the policy of Protected Areas' Mosaics, despite officially promoting *inclusion* in PA management, faces social-cultural and political barriers that hinders this line of direction to occur.

**Key words:** conservation units, inclusive management, mosaics of protected areas

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

MAP – Mosaico de Área Protegida  
UC – Unidade de Conservação  
MMACF – Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense  
SEA – Secretaria do Estado do Ambiente  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
APA – Área de Proteção Ambiental  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
FUNATURA – Fundação Pró-natureza  
PNAP – Plano Nacional de Áreas Protegidas  
CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
ONG – Organização Não-Governamental  
REBIO – Reserva Biológica  
PARNA-SO – Parque Nacional da Serra dos Órgãos  
PETP – Parque Estadual dos Três Picos  
CNRBMA – Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica  
NURUC – Núcleo Regional de Unidades de Conservação  
RBMA – Reserva da Biosfera da Mata Atlântica  
MMACF – Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense  
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural  
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente  
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
PESAGRO – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
CC – Conselho Consultivo  
ICMBio – Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade  
INEA- Instituto Estadual do Ambiente  
GT – Grupo de Trabalho  
PPGPDS – Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável  
INNATUS – Instituto Nacional de Tecnologia e Uso Sustentável  
IPANEMA – Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente  
IBIO – Instituto Bioatlântica

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b>	<b>12</b>
<b>2 Objetivos</b>	<b>14</b>
2.1 Objetivos Gerais	14
2.2 Objetivos Específicos	14
<b>3 Referencial Teórico</b>	<b>15</b>
3.1 Da “relação sociedade-natureza”	15
3.2 Da “inclusão sociocultural”	24
<b>4 Metodologia</b>	<b>30</b>
4.1. O contexto ideológico	30
4.2. Como estudar a gestão ambiental participativa?	31
4.3. Os limites dos Conselhos Gestores	32
4.4. O olhar a partir dos Mosaicos de Áreas Protegidas	35
4.5. A sistemática de pensamento (as etapas)	36
<b>5 Contextualização Normativa</b>	<b>41</b>
5.1. O SNUC	42
5.2. O PNAP	43
5.3. A governança democrática na gestão ambiental	45
5.4. <i>A conservação e o desenvolvimento</i>	47
5.5. Os mosaicos como unidades de gestão	49
<b>6 Mosaico como Política Inclusiva</b>	<b>55</b>
6.1. Os Mosaicos de Áreas Protegidas no Brasil	55
6.2. Os Mosaicos da Serra do Mar	57
6.3. O território do MCF	61
6.4. O planejamento estratégico	64
6.5. Os atores do MCF	68
<b>7 Os Discursos dos Gestores e Moradores de Entorno das UCs</b>	<b>71</b>
7.1. O Mosaico na percepção dos gestores	73
7.2. O Mosaico na percepção dos moradores	79
7.3. O significado dos discursos	82
<b>8 Conclusões e Encaminhamentos</b>	<b>86</b>
<b>9 Referências Bibliográficas</b>	<b>88</b>



## 1- INTRODUÇÃO

Foi ao longo de um processo de criação de uma Unidade de Conservação municipal na região serrana do Rio de Janeiro que eu, então técnica e gestora ambiental, percebi que o principal obstáculo para a implantação de áreas protegidas no Brasil era social, e não propriamente ambiental. A partir daí, na tentativa de consolidar a gestão participativa na UC que eu chefiava, me dei conta de que isto era mais complexo do que imaginava, e que teria que investigar os diversos fatores concorrendo para o sucesso ou fracasso deste plano, e que o fator político era dos mais relevantes. Como membro do Conselho Consultivo do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, pude ter contato com outros profissionais e cidadãos preocupados em mitigar a problemática socioambiental para gerir um território de forma sustentável. No Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ, tive a oportunidade de trocar experiências e conhecimento com profissionais das mais diversas áreas, além dos professores, esbarrando com noções mais aprofundadas sobre o contexto em que estas questões se colocam. Parte-se do pressuposto, portanto, de que qualquer análise do social é inerentemente cultural e política.

A vida social, argumentam (LACLAU e MOUFFE, 1985; MOUFFE, 1993; LACLAU, 1996), é inerentemente política na medida em que é o lugar dos antagonismos que surgem do próprio exercício da identidade. Toda identidade é relacional, o que significa que a existência de qualquer identidade envolve a afirmação da diferença e, portanto, um antagonismo potencial. (ESCOBAR, 2005)

Os Mosaicos de Áreas Protegidas – MAPs- surgem no Brasil como proposta de gestão territorial integrada e participativa de Unidades de Conservação –UCs-, incluindo-se questões de desenvolvimento das populações presentes em suas zonas de influência. A presente pesquisa analisou até que ponto, e como, as diretrizes de inclusão na gestão de APs são praticadas dentro dos Mosaicos, observando-se as práticas realizadas neste âmbito dentro de uma instância específica: o Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense – MMACF. Desta forma, procurou-se observar processos de gestão de áreas protegidas dentro do referido território que influenciam no diálogo entre as equipes gestoras e as populações de entorno de tais áreas. Em outras palavras, procurou-se compreender a qualidade da interação dos diferentes grupos sociais com os espaços legalmente protegidos, tendo em vista que estes se tratam de bens comuns previstos na constituição, e que a ideia de Mosaico é integrar a gestão das diferentes APs através da sua maior conectividade socioambiental. Para isto, a revisão bibliográfica permeou os trabalhos que tenham analisado a problemática ambiental e a inclusão em variados processos de gestão, considerados aqui como temas-chave para o entendimento da complexidade conceitual existente na análise da relação populações-manutenção de APs.

As publicações mais recentes do governo federal - no âmbito do Ministério do Meio Ambiente -, apontam para a gestão participativa como prerrogativa inerente à administração de UCs, independentemente da sua categoria. Para tal, inferindo algumas metodologias e relatando experiências em território nacional e internacional como modelos a serem seguidos. Alguns documentos, inclusive, apresentam uma revisão conceitual de “participação” e “inclusão” na gestão de UCs, considerando-se a diversidade cultural interagindo de variadas formas com esses espaços. No entanto, extensa literatura científica sobre gestão participativa de áreas protegidas verifica a corrente deficiência instrumental e humana para se colocar em prática tais diretrizes, ficando deficitária a participação de determinados grupos sociais. Majoritariamente, esta é limitada à representatividade em conselhos consultivos, e como a

sensibilização e mobilização das populações socialmente vulneráveis<sup>1</sup> são precárias ou inexistentes, nota-se o baixo grau de envolvimento destes grupos. A pouca participação das populações de entorno de UCs se dá por diversos motivos, sendo os mais recorrentes: dificuldade de locomoção, dificuldade de se expressar em público, e descrença quanto ao próprio poder de agenciamento da população local.

Por isso, o trabalho que se segue teve como objetivo identificar três frentes de inclusão na gestão do território protegido: as formas de participação das populações locais<sup>2</sup> nos processos decisórios; a qualidade do acesso à informação, às diretrizes e ações socioambientais gerados dentro do território do MCF e no âmbito das UCs formalmente inseridas; e a apreciação de aspectos culturais e de saberes locais nos planos, programas e projetos produzidos dentro dessas instâncias de gestão. A fim de analisar a relação UC-população local, foi selecionado, então, o território delimitado do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, com 35UCs - entre federais, estaduais e municipais -representativas do principal corredor florestal do Estado do Rio de Janeiro. Este Mosaico específico foi escolhido devido à facilidade de acesso aos atores envolvidos, pelo fato de a pesquisadora ter feito parte do mesmo no passado e conhecer minimamente a atuação do conselho, e pela fácil mobilidade no território, o que permitiu a frequente observação do seu funcionamento.

No Brasil, o histórico preservacionista da criação de UCs se sustentou na noção de natureza antagônica à sociedade, o que gerou a preferência por políticas de proteção ambiental baseadas na exclusão de populações humanas (DIEGUES, 2000), Isto, em maior grau, tem dificultado a criação de espaços compartilhados entre sociedade civil – especialmente populações locais - e gestores ambientais. Mesmo no caso das APAs, que abrigam espaços socialmente ocupados, essa relação é difícil e permeada por conflitos. Diversos trabalhos de pesquisa vêm relatando a ocorrência de extensos conflitos socioambientais ocasionados por esta visão.

Neste ínterim, o projeto dos MAPs é a mais recente proposta oficial de mitigação desta problemática. No último documento publicado sobre os MAPs<sup>3</sup>, Delelis, Rehder e Cardoso (2010) afirmam que “uma proposta de governança territorial envolve processos mais amplos do que a simples gestão integrada entre gestores, voltada, geralmente, para minimizar ativos administrativos na gestão das UCs. Ela envolve a criação de espaços-fóruns representativos, que possibilitem o pleno debate, a tomada de decisões e pactos entre os atores de um determinado território.”<sup>4</sup> Por isso, coloca-se como pano de fundo a cooperação franco-brasileira, convênio que originou um programa de intercâmbio bilateral baseado na troca de experiências sobre “gestão territorial para o desenvolvimento sustentável”. Mais do que a participação, os relatórios da cooperação franco-brasileira apontam para a absorção do conhecimento tradicional e das culturas locais como essencial para a legitimidade dos Mosaicos, no sentido de reforçar uma atuação de baixo para cima. Esta seria a principal contribuição dos Parques Naturais Regionais franceses, que preconizam a afirmação cultural regional -já que costumam ser geridos pelas comunidades locais- traduzida em selos de produtos e serviços agrícolas e turísticos. A ideia do Mosaico, no entanto, não é reproduzir a

---

<sup>1</sup> Loureiro (2004) define “vulnerabilidade socioambiental” como associada a três fatores: dependência direta dos recursos naturais; exclusão do acesso aos bens públicos; e ausência de participação legítima em processos decisórios.

<sup>2</sup> Não se limitará a pesquisa apenas a populações consideradas “vulneráveis”, mas sim no todo aleatório dos habitantes de entorno das UCs inseridas no Mosaico tratado.

<sup>3</sup> Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira / Caroline Jeanne Delelis, Tatiana Rehder, Thiago Mota Cardoso – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, MMA; Embaixada da França No Brasil - CDS UnB, 2010.

<sup>4</sup> Utiliza-se, ali, o termo gestão territorial de (Dellabrida e Becker, 2003): “iniciativas que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

experiência francesa no Brasil, mas adaptar certos procedimentos de auto-gestão à nossa realidade, a fim de tornar a interface homem-natureza mais amigável, considerando que esta é uma relação historicamente determinada e de intensa dualidade.

Dessa forma, na fase de revisão da legislação brasileira e dos documentos publicados pelo governo federal, no âmbito da gestão participativa em Unidades de Conservação e dos Mosaicos de Áreas Protegidas, centrou-se nas diretrizes que poderiam estar relacionadas à inclusão na gestão desses territórios. Durante a fase de campo, percebeu-se que isto envolve, *in loco*, três veículos de comunicação: o encontro direto dos gestores com as populações inseridas no território do MMACF, o ambiente dos conselhos gestores onde a sociedade civil tem representatividade, e os programas de “edu-comunicação” dos órgãos gestores em prol da melhoria desta interação. A partir da revisão bibliográfica, foi possível discutir os conceitos teóricos da epistemologia ambiental de Enrique Leff e da comunicação inclusiva de Paulo Freire - reforçados através de outros autores. Pontos desta temática puderam ser observados na realidade socioambiental presente no espaço em questão e na construção conceitual dos Mosaicos no Brasil. Realizou-se, então, o estudo de caso no MMACF através do método avaliativo, utilizando-se de análise de reuniões do conselho e de entrevistas semi-estruturadas. Ao final, sugeriu-se o aprofundamento da problemática através do acompanhamento do projeto de “fortalecimento da sociodiversidade da mata atlântica e apoio à gestão integrada de MAPs”, fomentado pela SEA junto ao IBASE. Este projeto configura a iniciativa mais recente de inclusão das populações de entorno na gestão do MMACF.

## **2- OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo Geral**

Gerar conhecimento a respeito da interação entre a sociedade civil e o mosaico de áreas protegidas, representada por iniciativas de diálogo entre os gestores das UCs inseridas no MMACF e as populações de entorno (ou inseridas) das mesmas, de forma a contribuir para a inclusão sociocultural na gestão de áreas protegidas.

### **2.2. Objetivos Específicos**

**i.** Avaliar a relação entre os gestores e a população afetada pela criação das UCs, identificando os obstáculos para o diálogo entre estes dois conjunto de atores. Para tal, pretende-se analisar o entendimento dos gestores de UCs sobre “inclusão sociocultural”, assim como suas avaliações dos MAPs e do MMACF, em particular.

**ii.** Contribuir para aumentar inclusão da população local na gestão ambiental ao identificar as percepções dos moradores do entorno imediato das UCs do MMACF sobre a atuação das equipes gestoras, buscando possíveis entraves à sua participação na gestão das APs, e suas percepções a respeito da conservação da natureza e as instâncias que realizam sua gestão.

Partindo-se deste olhar, a hipótese deste projeto foi de que as diretrizes das políticas de conservação não são capazes de retrair um processo socioeconômico, se ele mesmo é incompatível com a conservação de recursos naturais e com a emancipação social. Para isto, procurou-se observar se as políticas públicas para gestão de áreas protegidas no Brasil atendem, na prática, às diretrizes de “inclusão sociocultural” presentes na legislação ambiental. Constatou-se, a partir deste olhar no estudo de caso, que perpetua-se uma relação

insustentável entre UCs e populações, gerando-se um ônus para a conservação da natureza e para o desenvolvimento humano local. Não se pretendeu, com o estudo de caso, refutar ou confirmar a hipótese, mas sim discutir os prós e contras da concepção ecossistêmica de gestão territorial<sup>5</sup> proposta pelos MAPs, e sua potencialidade em desconstruir uma política ambiental historicamente conservadora, respondendo-se às perguntas que deram origem ao projeto de pesquisa. .

O caso estudado foi considerado um exemplo desta incongruência, já que o Estado do Rio de Janeiro se trata do segundo Estado brasileiro em atividade econômica, com a região metropolitana que abriga a maior densidade demográfica do país. Numa realidade como esta, inserida em um contexto político-econômico capitalista de fomento ao crescimento em uma nação considerada emergente do ponto de vista internacional, as políticas ambientais acabam se tornando pontuais. Infere-se, portanto, tais políticas como instrumentos contra-hegemônicos elaborados pela própria hegemonia a fim de amenizar os efeitos perniciosos do sistema estabelecido (SOUZA SANTOS, 2007).

### **3- REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1. Da “relação sociedade-natureza”**

A fim de situar a corrente epistemológica adotada no presente trabalho, toma-se como base a teoria apresentada por Enrique Leff em seu livro *Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes* e outros autores a fim de se aprofundar a problemática socioambiental na gestão de APs.

A questão primordial apresentada por E. Leff (2004) é de que há necessidade de se construir uma reflexão que enxergue as estratégias de poder nas “formulações teóricas e discursivas que atravessam o campo ambiental”. Segundo ele, tais formulações “rompem com a identidade entre o conhecimento e o real”. Considerou-se, no trabalho que se segue, que o conhecimento norteador das diretrizes oficiais para gestão de áreas protegidas está atendendo a interesses hegemônicos, ou seja, a justificativa técnica-acadêmica para as diretivas legais seria parcial, valorizando a produção que legitima ideais alinhados com estratégias históricas de manutenção do poder, de forma a não contrariar tais interesses. Buscou-se, portanto, considerar tais “externalidades” no processo de implantação das políticas de conservação. Isto pôde ser observado tanto na leitura dos documentos oficiais referentes às políticas de UCs, quanto nas práticas correntes de gestão das mesmas. Estas seguem uma lógica de manutenção das relações de poder da sociedade que não são capazes de mudar a realidade das populações excluídas. Isto colocaria “a questão ambiental dentro do pensamento sociológico”, e a “racionalidade ambiental” na “relação entre o pensamento e a ação”, pois explicita o fato de a questão ambiental estar menos relacionada a soluções técnicas do que políticas e sociais, e de que há necessidade de uma construção de conhecimento mais concreta, mais próxima do real, da prática, necessariamente passando pelo reconhecimento das diferentes noções de natureza, através do encontro da ciência com o saber popular. (LEFF, 2004)

O presente trabalho de pesquisa está inserido na proposta de buscar entender a construção política inerente ao processo de implantação de áreas protegidas e da criação dos mosaicos como instância de gestão. Tem como finalidade dar subsídio para melhor compreender a relação deste processo com as assimetrias de poder da sociedade, construídas historicamente.

---

<sup>5</sup> Gestão territorial ecossistêmica seria um modelo de planejamento baseado em unidades territoriais delimitadas em função do bioma em que se inserem, ou de seus ecossistemas associados, que, por características físicas e biológicas próprias influenciariam na dinâmica social de maneira específica.

Tais assimetrias estariam sendo reforçadas nas determinações oficiais baseadas no conhecimento formal, atrelado ao pensamento positivista que desconsidera as particularidades de cada contexto apresentado, generalizando verdades científicas para legitimar estratégias de gestão. A política ambiental é entremeada por jogos de interesse presentes na sociedade em que é implantada, sendo, muitas vezes, um instrumento para execução de poder, e criando grupos sociais dicotomizados. Aqui os grupos sociais aparentemente oponentes são os agentes envolvidos com a gestão das UCs, direta ou indiretamente (programas ou grupos de trabalho específicos); e os moradores das áreas de “entorno” das mesmas UCs.

Na publicação aqui referenciada, Leff argumenta que uma “outra racionalidade” emergiria da crise ambiental, não amarrando a questão ambiental apenas à lógica econômica (modos de produção), mas também à cultura, às diversas concepções de “natureza”. Ou seja, não fugiria apenas do pensamento positivista, mas também do estruturalista, que generaliza as visões das condições humanas de vida.

...repensar a racionalidade ambiental a partir das condições do ser, não do homem em geral, mas do ser na cultura, nos diferentes contextos nos quais codifica e dá significado à natureza, reconfigura suas identidades e forja seus modos de vida. (LEFF, 2004, p. 26)

Nesta nova tendência, o conhecimento nunca deveria se totalizar. Portanto, a “racionalidade ambiental” consideraria o “resíduo” não legitimado, o saber não-científico, num processo contínuo e interminável de construção do conhecimento, aproximando-o do objeto real. Segundo o autor, o pensamento puramente holístico promove uma multidimensionalidade para se atingir novamente a homogeneidade, esquecendo-se, portanto, da pluralidade de visões decorrentes da identidade cultural. Para ele, a homogeneidade nunca deveria ser uma meta.

A epistemologia ambiental lança-se assim à aventura do pensamento da complexidade, como uma visão sobre as relações de processos que supera um conhecimento orientado a estabelecer o vínculo entre o conceito e o real (entre coisas, fatos, dados, variáveis e fatores), que é acessado pela separação entre sujeito e objeto do conhecimento. (LEFF, 2004, p. 29)

O trabalho de pesquisa aqui desenvolvido pretende contribuir para esta construção do conhecimento que se aproxima da realidade negando a padronização semântica muitas vezes emanada da problematização ambiental –valorizando-se os olhares múltiplos que podem enriquecer o objeto acadêmico -, realizando um registro das identidades sociais existentes no caso estudado. A teoria de Leff nos aponta que a “crise ambiental” é ocasionada por elementos considerados, até então, “externos” ao conhecimento científico. Desde a objetividade positivista até o pensamento estruturalista, a academia tratou os recursos naturais como fatores inerentes à ciência biológica, não interferindo nas humanidades, o que fragilizou o acesso justo a esses bens de uso comum, já que a espécie humana, em sua totalidade, depende da disponibilidade de tais recursos. A “racionalidade ambiental” viria, segundo o autor, para corrigir essa distorção, não apenas incluindo objetivamente nos cálculos econômicos os recursos que consumimos do planeta, mas principalmente legitimando a diversidade de saberes e noções de natureza, associada a questões de identidade, papéis sociais e diferentes usos e representações do ambiente.

A base desta proposta pode ser associada às formulações de pensadores mais antigos, como Marx – para quem a sociedade seria uma “segunda natureza humana”, que se difere da natureza física justamente por ser histórica e cultural. Este pensamento vem se juntar ao dos autores mais recentes, como Edgar Morin (1977), que afirma serem os humanos “seres

bioculturais”. Por isso mesmo, não se poderia falar em um humano geral, mas sim em seres concretos e históricos (IRVING, GIULIANI e LOUREIRO, 2008).

Na publicação supracitada, os três pesquisadores, então, afirmam:

Assim, se é certo que a questão ecológica envolve o mundo todo, também é verdade que isso não ocorre da mesma maneira e intensidade em toda a parte, porque as sociedades e as naturezas são diferentes, tanto fisicamente como nas representações que delas são feitas social e historicamente. (IRVING, GIULIANI e LOUREIRO, 2008, p. 06)

Esta visão vem ao encontro da proposição filosófica de Bruno Latour, que re-afirma o multiculturalismo quando questiona a antropologia comparada e a ecologia política, que buscaram bi polarizar a humanidade em sociedade ocidental e culturas primitivas, formando estas últimas um coletivo único com a “natureza”. Para LATOUR (2004), unindo-se a ecologia política à antropologia comparada, chegaríamos à conclusão de que não há possibilidade de comparar diferentes noções de natureza, já que se afirmou, através destas disciplinas, que o grupo social “selvagem” não poderia ter “noção” de algo que se encontra fundido na sua própria identidade. A noção de “natureza”, naquele caso, seria exclusiva do grupo social moderno, que separa a ordem física da social. O autor critica esta visão exclusiva, formulando que não haveria total separação ou fusão entre as duas ordens dentro de quaisquer grupos, sendo que elas se miscigenam mutuamente em níveis e formas diferentes, dependendo das condições dadas em cada prática.

O sentimento de originalidade que busca outra cultura não tem interesse senão para fazer refletir sobre a originalidade de sua própria, sem o que degenera em exotismo, em orientalismo. Para não cair no fascínio perverso das diferenças, é preciso criar rapidamente um terreno comum que substitua a surpresa pela cumplicidade profunda das soluções. (LATOUR, 2004, p. 85)

Pensando nesta postulação, as análises aqui travadas buscam não dividir os grupos postos através de uma relação institucionalizada em grupos sociais distintos, mas sim uni-los em um mesmo contexto social, em que a distinção se dá justamente pela relação estabelecida através de uma condição – a instalação de espaços protegidos, que impõe a divergência entre gestores públicos e cidadãos comuns.

A “relação sociedade-natureza” em LATOUR (2004) seria, também, um produto do pensamento antropológico utilizado correntemente por técnicos ambientais e ambientalistas, que afirmava o mononaturalismo em oposição ao multiculturalismo, anunciando a incompatibilidade entre ciências naturais e ciências humanas. Assim, o primeiro elucidaria a natureza universal, a grande “verdade”, que trata da essencialidade da vida e é pano de fundo da sociedade heterogênea estudada pelo segundo. Esta divisão epistemológica é fruto do processo de naturalização de uma forma de pensamento e investigação, que valida somente o conhecimento produzido através desta lógica, trazendo, portanto, soluções em acordo com o modelo social hegemônico. É uma concepção que sinaliza as estratégias de poder na produção de conhecimento relacionado à questão ambiental, que termina por sobrevalorizar as ciências biológicas, tratadas como verdade pura – não históricas. Por serem consideradas absolutas, são facilmente incorporadas às normativas e às políticas ambientais, não permitindo críticas “não técnicas”. Em detrimento das ciências sociais, que ficam sujeitas aos diferentes contextos e não são satisfatoriamente contempladas na legislação, deixando em aberto as exigências quanto à participação social na gestão, por exemplo. Supõe-se, portanto, que esta estratégia teria trazido a “relação sociedade-natureza”.

Para compreender as relações de poder na produção do saber, portanto, LEFF(2004) esclarece que se faz necessário desconstruir os paradigmas existentes e seus “obstáculos epistemológicos”. “Nos domínios pós-modernos e não-modernos encontramos natureza e sociedade ausentes conceitualmente e a tentativa de construir uma análise que não se apóie nestas categorias tem implicações políticas e epistemológicas.” (ESCOBAR, 2005) Nessa linha, LEFF (2004) afirma que a epistemologia ambiental seria, por natureza, política, já que analisa as “estratégias do poder no saber”, e afirmando que nem a ecologia mais profunda nem a ética nos isentam do nosso ser simbólico. Este estaria embebido dos “processos políticos de dominação”, que tentam naturalizar-se e neutralizar a sociedade - descartando sua característica de “subsistema de um ecossistema global” e sua diversidade cultural. O autor afirma, ainda, que as estratégias de poder no saber são discursivas e influenciam a política ambiental, mas que sua confrontação não se daria pela verificação dos princípios epistemológicos com a realidade. A resolução desta problemática se daria pela geração de conhecimentos associados a diferentes racionalidades que abrem “possibilidades alternativas de organização produtiva e de apropriação sustentável da natureza”.

“Política e ciência não tendem em si a uma articulação fácil. Uma teoria política da natureza está ainda para ser construída” (ESCOBAR, 2005). E a limitação acadêmica ocorre não somente nas ciências naturais, mas também nas humanas. Como indica OSTROM (2005), na universidade aprendemos as diferentes linguagens de cada disciplina das ciências sociais, sem, no entanto, fazer um elo consistente de conhecimento a respeito do complexo comportamento humano. Por isso, o trabalho que se segue é uma tentativa de não se fechar em uma disciplina acadêmica, de não se limitar a uma epistemologia específica; é um esforço em proporcionar uma conversa entre as ciências humanas e as naturais, sem necessariamente condicionar a análise a uma metodologia ou linguagem determinada, mas justamente buscando abstrair dessa prerrogativa a fim de valorizar o encontro com saberes não formais, construídos na realidade concreta.

A temática do trabalho aqui discutido estaria inserida na racionalidade ambiental de E. Leff, na medida em que esta se torna um caminho interessante para se avaliar a operacionalização da gestão ambiental e das políticas públicas para a sustentabilidade. Assim, a análise entra no escopo da sistematização do conhecimento teórico e prático ao mesmo tempo, de forma que se torne útil para a instrumentalização de políticas eficazes na transformação ideológica que se aproxima da realidade. Insere-se na “transição da modernidade para a pós-modernidade”, orientando-se para a objetividade do conhecimento, e reconhecendo, também, sua subjetividade inerente. Por isso, está baseada no encontro de saberes, na diversidade de olhares, e não apenas na interdisciplinaridade acadêmica. Segundo LEFF (2004), essa complexidade tem sua origem em uma reação natural à “moldura do conhecimento científico” e à “racionalidade econômica” que coisifica o mundo. E estende, afirmando que esta determinação científica anula a alteridade, impedindo a percepção de que as diversas identidades se pensam de formas diferentes (autonomamente e, ao mesmo tempo, relacionalmente), terminando por sujeita-las a uma verdade hegemônica.

Mas LEFF (2004) esclarece que o diálogo de saberes não se resume a uma personificação subjetiva e individualizada do conhecimento, mas é o “confrontamento” e a “hibridação” de “saberes diferenciados por matrizes de racionalidade-identidade-sentido, que respondem a estratégias de poder pela apropriação do mundo e da natureza”. Este processo é convocado pela complexidade ambiental. Para ele, isto iluminaria uma “nova pedagogia” que busca entender o que a ciência atual camufla “subjugando saberes”. Neste ínterim, a fim de entender a diversidade institucional, OSTROM (2005) analisa amplas teorias que afirmam serem os indivíduos “aprendizes falíveis tentando fazer o melhor que podem usando normas e heurística na sua tomada de decisão imediata”. A tomada de decisão genuína e isenta de interferência sociocultural é, portanto, inexistente.

É neste sentido que as leis, limite da natureza e da cultura, que as categorias de território, de habitat, de autonomia, estabelecem o vínculo entre o real e os atores sociais que configuram estratégias diferenciadas de apropriação da natureza. (LEFF, 2004, p. 76)

Portanto, as normativas analisadas foram consideradas os fios que transformam os indivíduos em atores sociais, ou seja, representariam o estabelecimento de posições dentro de relações sociais. Os documentos oficiais sinalizam relações de poder que podem ser identificadas também nos discursos dos entrevistados. Transita-se, conquanto, da razão ao empirismo, de forma a referendar um conhecimento dialógico, ou seja, que reconhece as dualidades e afinidades do concreto, unindo-as em um contexto que sinaliza as tensões da sociedade atual. Isto seria a base do pensamento complexo, aqui considerado como inerente à realidade, inserindo na pesquisa, necessariamente, as incertezas do próprio conhecimento humano, todo ele imbuído das culturas que abrigam características acumuladas e transmutadas por milênios de existência da racionalidade humana. Este salto a um pensamento da complexidade está associado à ideia de que as partes sempre formam um todo heterogêneo, como no fundamento dos mosaicos – seja na física, na biologia ou na antropologia, que seriam apenas as linguagens criadas por nós mesmos para sistematizar a realidade. (MORIN, 1994)

Não se está negando as disciplinas, mas apenas procurando relacioná-las, identificando suas interfaces, e ligando-as aos saberes não acadêmicos. Neste íterim, incluem-se as “externalidades” disciplinares, que estariam postas como “resíduos” na racionalidade ocidental hegemônica, o que lhe confere a aclamada precisão científica, transformando-a em verdade absoluta. Com isso, coloca-se a ciência no âmbito político, em que a construção do conhecimento representa as relações de poder da sociedade. Isto não significa um desvelamento sistematizado das “externalidades” existentes em cada campo, ou o atendimento a uma nova doutrina, mas sim a tentativa de se chegar o mais próximo da realidade, desvencilhando-se do pensamento cartesiano. Na análise aqui realizada, teve-se este olhar ao direcionamento das políticas governamentais, e à visão dos indivíduos inseridos no contexto apresentado.

Pensando na racionalidade sugerida por LEFF (2004), a proposta foi analisar os espaços formais de conservação dos recursos naturais – previstos pela legislação ambiental brasileira e consolidados através de políticas públicas –, observando-se tanto os documentos oficiais quanto a relação estabelecida entre as populações presentes nos interstícios das áreas delimitadas com fins de preservação e as equipes técnicas responsáveis pelas mesmas, a fim de aprofundar os reais dilemas desta relação. Teve-se como prerrogativa ser uma avaliação subjetiva da pesquisadora, além de objetiva, já que se pressupõe contribuir para a heterogeneidade de pensamentos, na linha da complexidade que nega a completude do conhecimento, admitindo ser uma construção permanente. Também não se almeja definir os grupos postos na pesquisa como culturalmente homogêneos – por isso, será evitado o romântico termo “população tradicional”. Pretende-se, na realidade, analisar a situação dialógica ocasionada por uma condição – a implantação de UCs – que produziu dois grupos sociais contrastados – os gestores de uma política pública específica e os afetados pela mesma. Parte-se do princípio de que ambos trazem, além dos fatores decorrentes desta relação, características dadas historicamente, que na contramão, também influenciam a relação.

Especificamente na temática da conservação, autores vêm experimentando introduzir conceitos que tentam explicitar a relação sociedade-natureza não humana. Um dos ícones deste esforço é Antonio Carlos Diegues, que em seu ensaio sobre *a Etnoconservação da natureza*, de 2000, levanta o histórico da naturalização ideológica da dualidade homem-natureza. Segundo ele, esta foi alimentada ainda na Grécia antiga, quando se pretendeu

desmoralizar as crenças pagãs femininas que contrastavam com a cultura racional insurgente. Esta era sujeita à organização exclusivamente masculina, à qual a natureza selvagem era uma ameaça, pois significava as intempéries ou condições extremas que atrapalhavam a agricultura, principal atividade de subsistência à época. Este mito da dualidade natureza – sociedade foi acentuado com a Revolução Industrial, quando então a “natureza” é reduzida a recursos a serem consumidos pela espécie humana, e por isso devendo ser dominada. Trazemos esta convicção até os dias de hoje, com as devidas especificidades históricas, começando a ser abalada pela percepção de que tais recursos poderiam ser finitos devido ao aumento desenfreado da população mundial e ao modelo de produção e consumo globalizado. A partir de então, se pode dizer que surge a aclamada “crise ambiental”, que vem sendo aprofundada nas conferências mundiais como uma crise de paradigma de desenvolvimento e consumo, nos remetendo então a uma quebra ainda mais profunda, das formas de pensamento e da construção do conhecimento.

Neste sentido, Diegues infere que, atualmente, quanto mais economicamente desenvolvida uma sociedade, mais se valoriza a preservação do “mundo natural”, já que esta o enxergaria como ameaçado, significando escassez de recursos e diminuição da qualidade do ar, da água, bastante associados à vida urbana. Nas antigas sociedades agrárias, ao contrário, o “mundo selvagem” seria uma ameaça à vida humana, pois ainda não se tinha a noção de escassez, de consumo excessivo pela humanidade. A natureza precisava ser controlada porque a necessidade primordial da humanidade era a produção de alimentos, que, longe de se valer das tecnologias e insumos proporcionados pela energia fóssil de hoje, era dependente do esforço braçal, o qual tomava quase a totalidade das atividades diárias dos homens e mulheres. Dessa forma, a natureza selvagem, não domesticada, se tornara apenas antagônica aos campos agrícolas, na forma de animais, plantas e fenômenos climáticos indesejáveis e perigosos. Não havia a percepção de que as florestas seriam um estoque de recursos (água, ar, biodiversidade) úteis à espécie humana, ou de que sua manutenção interferiria na dinâmica ecológica que mantém a qualidade do próprio ambiente agrícola. Somente com a intensificação da agricultura industrial - em que a energia humana se tornou obsoleta para a produção de alimentos, sendo substituída pelas máquinas e em seguida pela energia fóssil, e em que os recursos naturais foram otimizados pelos fertilizantes inorgânicos e pelos sistemas de irrigação - é que as forças da “natureza” deixaram de ser um impedimento à sobrevivência humana, e os homens criaram outras necessidades, associadas à vida moderna. A partir da aceleração deste processo de modernização, em meados do século XIX, inicia-se uma preocupação em preservar certas áreas verdes para a manutenção da vida selvagem, como um resgate das primeiras sociedades humanas (VALLEJO, 2009). Este autor também relata o registro do hábito de manter zonas-tampão para coleta de medicamentos e proteção de rico material genético por culturas consideradas não ocidentais na atualidade, mas abarcando também questões de simbologia desses povos relacionadas a sua visão dos elementos da “natureza”. “Tabus, éditos reais e mecanismos sociais comunitários funcionavam - e ainda funcionam em muitos casos – como reguladores do acesso e uso dessas áreas especiais.” (MILLER apud VALLEJO, 2009)

No caso da cultura moderna dominante, esta nova preocupação teria dado origem ao pensamento preservacionista ocidental – principalmente dos países do Norte -, não sendo, porém, compartilhado por todos os povos. Daí se chegaria à corrente biocêntrica, usando o termo “ecologia profunda”-lançada pelo filósofo norueguês Arne Naess, juntamente com George Sessions e Bill Devall (BOOKCHIN, 1987) - baseado nas filosofias orientais e influenciando todo o movimento ambientalista - em que se concebe que um decréscimo da população humana seria necessário para o “florescimento da vida não humana” (DIEGUES, 2000), a espécie humana se tratando apenas de parte de uma “teia da vida”. Essa noção estaria carregada de influência religiosa, ocasionando uma “quase adoração ao mundo natural”,

fazendo a antítese ao antropocentrismo por uma conexão do indivíduo como ser vivo a um cosmos através da visão holística que traria uma forma de agir em acordo com os conceitos da ecologia (CAPRA, 1996). De acordo com este pensamento, o ser humano seria apenas mais uma espécie, e ignora sua característica primordial de ser social, sendo assim. Seus seguidores consideram o *Homo sapiens* dentro do reino animal apenas, mas de forma bastante vaga, sem considerar sua diversidade sociocultural – gênero, classe, raça, história. (BOOKCHIN, 1987)

A ecologia profunda está refletida hoje nos estudos da biologia da conservação, que aplica uma abordagem exclusivamente biológica ao manejo de áreas de conservação, utilizando-se destes mesmos conceitos. Nos EUA esta corrente foi adotada com uma limitação a mais, na criação dos Parques Nacionais, em que se valorizou a proteção de espaços com grande beleza cênica, priorizando a contemplação humana em detrimento do uso e conservação dos recursos. Esta prática é imbuída de interesses da elite moderna, que seria justamente a parcela da sociedade que enxerga os espaços verdes como locais de lazer e alívio do ambiente poluído das grandes cidades. Esta corrente estaria imbuída da premissa de sacrifício humano em prol da exuberante biota prejudicada pela presença de nossa espécie. Uma necessidade baseada nas radicais instruções malthusianas de depleção demográfica, superficialmente associadas aos ideais de descentralização do poder, anti-hierarquização e autonomia local. Este casamento, no entanto, revela o romantismo desta visão, estando alheia aos contextos socioeconômicos que dominam a sociedade atual, o que não é aprofundado por seus expositores, sendo por isso vazia de referenciais relativos à emancipação social de grupos marginalizados que embasariam com maior consistência prospecções de empoderamento e autonomia menos centralizadas. O pensamento que fez frente a este é o da ecologia social, originado na Índia. Foi exposto pelos seguintes pensadores: Peter Kropotkin, William Morris e Paul Goodman (BOOKCHIN, 1987). Esta pressupõe que os povos tradicionais contribuíram para a manutenção da biodiversidade, e que por isso merecem ter suas práticas preservadas. É baseada no fato de que a natureza é necessariamente um produto e produtora da consciência humana, e de que a problemática ambiental é necessariamente social. Nega a ecologia profunda quando não confere valor filosófico-religioso à “natureza” - como uma entidade vital maior que transcende às questões da sociedade – mas considera os humanos como um dos efeitos da evolução biológica, tratando-os como uma espécie extraordinária que tem a capacidade de racionalizar a relação com os demais seres e a relação intra-específica. Aprofunda-se nas características socioeconômicas, esclarecendo que a degradação é, antes de ecológica, humana, já que grande parte das populações não acessa os recursos e direitos disponíveis. Tem também um forte viés político, questionando declaradamente o sistema capitalista como produtor de desigualdades sociais, mundiais, raciais, de gênero, o que demonstra grande aprofundamento histórico de seus mentores, além do esforço em disputar conceitos e espaços de poder, estando particularmente preocupados com a emancipação social. (BOOKCHIN, 1987)

*Socially, it is revolutionary, not merely radical. It critically unmasks the entire evolution of hierarchy in all its forms, including neo-Malthusian elitism, the eco-brutalism of David Foreman, the antihumanism of David Ehrenfeld and "Miss Ann Thropy," and the latent racism, First World arrogance, and Yuppie nihilism of postmodernistic spiritualism. It is rooted in the profound eco-anarchistic analyses of Peter Kropotkin, the radical economic insights of Karl Marx, the emancipatory promise of the revolutionary Enlightenment as articulated by the great encyclopedist Denis Diderot, the enragés of the French Revolution, the revolutionary feminist ideals of Louise Michel and Emma Goldman, the communitarian visions of Paul Goodman and E. A. Gutkind, and the various ecorevolutionary manifestos of the early 1960s.* (BOOKCHIN, 1987)

Estas duas correntes podem ser consideradas as principais e mais antagônicas, trazendo o escopo primordial para a discussão das políticas e das ciências ambientais, nas quais muitas vezes se pode identificar a influência de ambas.

Partindo-se do princípio de que a presença humana é sempre devastadora para a natureza, deixaram de ser considerados os diferentes modos de vida das chamadas populações tradicionais existentes em outros países como na América do Sul e África (VALLEJO, 2009).

A preocupação apresentada acima forma uma crítica à visão holística e biocêntrica que implantou a anulação do hibridismo e da diversidade cultural existentes na humanidade, acabando por generalizar o modo de vida da elite ocidental, hiper-consumidora de recursos e energia. Diegues (2000) afirma que estas não seriam as únicas correntes existentes, mas representariam os extremos ideológicos sobre a conservação da natureza.

Hoje a biologia da conservação vem sendo criticada no meio acadêmico e uma noção diferenciada do que é natureza vem surgindo, estando ela mais associada ao uso e manejo humanos. A ideia de paisagem de mosaico – áreas em diferentes estágios e formas de sucessão vegetal – vem acompanhada da intervenção recebida por agrupamentos humanos específicos. Assim, uma região recebe intervenções diferentes de outras e diversas em seu interior, tanto em tipo de uso como em frequência de renovação, o que interfere diretamente na manutenção e replicação da biodiversidade. Não é desconhecida a prática da agricultura itinerante, que contribui para a reprodução de espécies adaptadas e importantes para a nutrição humana e para a sustentação ecológica. Assim, começa-se a valorizar a conservação da agrobiodiversidade, necessariamente incluindo as populações que atuam diretamente no manejo de recursos naturais. (DIEGUES, 2000)

Esta nova forma de pensar a conservação da “natureza” insere mulheres e homens no próprio conceito, já que se trataria de uma relação intrínseca entre os seres vivos, tendo o *Homo sapiens* um papel crucial, respeitando-se toda sua diversidade e a complexidade de seu sistema de vida. Esta proposta estaria embebida na Ecologia Social, de origem marxista e anarquista, transparecendo que a questão ambiental passaria primeiramente pelas injustiças sociais e violação de direitos e de identidades culturais, próprias da agressividade de um sistema que preconiza as relações desiguais de força.

Esta problemática passa pelo fato de o conceito de “meio ambiente” ter surgido no auge da ciência reducionista, justamente devido aos prejuízos ocasionados pela lógica capitalista atrelada ao sistema de poder dominante. Esta racionalidade, no entanto, não foi suficiente para questionar o próprio modelo socioeconômico como causador das injustiças na partilha e da super-exploração de recursos, resultando na sobreposição das disciplinas naturais - consideradas objetivas e por isso não sujeitas a críticas - diante das humanas. Dessa forma, na reprodução do conhecimento científico, reforçou-se a dualidade entre “natureza” e “sociedade”. A respeito disto, DIEGUES (2000) insere em suas citações:

Essa visão parcial, positivista ignora outras alternativas e, no entanto, novos paradigmas estão aparecendo como a ciência não linear, a teoria do caos, a física quântica, a teoria crítica, a pesquisa construtivista, etc. (PIMBERTY e PRETTY, 1997)

Seriam formas de pensamento que desconstroem a exclusiva objetividade das ciências naturais, aproximando-as epistemologicamente das humanas através de novas linhas acadêmicas que assumem a transmutação entre as disciplinas, trazendo o conhecimento para a realidade através do reconhecimento de sua inerente subjetividade. Esta tendência, a princípio, negaria a necessidade de conceituação de “natureza” e de “sociedade”, anulando, portanto, sua “relação”.

Existem outras fontes que em novas formas questionam nosso antigo entendimento da natureza. Como vários autores observaram (HARAWAY, 1991; STRATHERN, 1992b; RABINOW, 1992; SOPER, 1996), nós talvez estejamos testemunhando – no despertar de uma intervenção sem precedentes na natureza ao nível molecular – o declínio final da ideologia moderna do naturalismo, ou seja, da crença na existência de uma natureza pristina fora da história e do contexto humano. (...) a natureza é sempre construída por nossos processos discursivos e de atribuição de significados, de forma que aquilo que percebemos como natural é também cultural e social (ESCOBAR, 2005, p. 19).

Com estas reflexões, Arturo Escobar entra no rol dos cientistas da ecologia política, deixando bem claro que nossas idéias sobre aquilo que é natural são carregadas de fatores culturais, questionando, portanto, a existência própria de um “mundo natural”. Para este autor, as crescentes manipulações e intervenções humanas na biologia contribuem acentuadamente para esta transformação epistemológica, aproximando o “artificial” do “natural”. A partir desse pensamento, ele infere que as “naturezas” são “híbridas”, tomando formas diferenciadas de acordo com o conjunto de condições sociais e históricas em que se encontram imersas. Esta concepção também se insere na corrente da ecologia social, e se aproxima do “hibridismo” de LATOUR (1994), para quem o paradoxo da ciência moderna se mostra quando os elementos (*humanidade, coisas não-humanas e deuses*) se traduzem uns pelos outros. Mas a hibridização de ESCOBAR (2005) se expande para a mútua interferência da realidade local para com a macro, quando diz que as naturezas híbridas permitem uma coesão cultural e um mínimo de autonomia dos grupos sociais que produzem formas de relação específicas com o contexto socioeconômico, através de *identidades coletivas, estratégia política e racionalidade ecológica* tais que tornem praticável a hibridização.

A ecologia política também é baseada em LATOUR (2004), que desconstrói a ideia essencialista de natureza quando afirma que qualquer noção humana de natureza – incluída as dos cientistas – é, além de real, coletiva e discursiva. Assim, a “natureza” não deixaria de se tratar de um conceito determinado culturalmente, imbuído de aspectos físicos e sociais, objetivos e subjetivos, estáticos e dinâmicos, genéricos e específicos, bem como a “sociedade”. Isto permite a aproximação entre as duas terminologias, entre as linguagens, as ciências, os grupos sociais, ao mesmo tempo em que re-afirma as heterogeneidades, a diversidade.

Portanto, sendo historicamente construída, a “natureza” não pode receber conceituação homogênea.

Com a economia, o “Homem” se tornou preso em uma “analítica da finitude”, uma ordem cultural na qual estamos para sempre condenados a trabalhar sob a lei de ferro da escassez. Esta separação entre sociedade e natureza é um dos traços fundamentais das sociedades modernas – embora, na atualidade, como Latour (1993) argumenta, a divisão só tornou possível a proliferação de híbridos de natureza e cultura e redes ligando-os em múltiplas maneiras. (ESCOBAR, 2005, p. 31)

Assim, as formulações sobre a relação sociedade-natureza não podem ter como referência apenas o regime hegemônico. Filósofos já deixaram bem claro que a própria ideia dessa “relação” já implica numa noção de “sociedade” e de “natureza” predefinidas pelo regime social moderno urbanizado, por isso não devendo ser conceituada. Dessa forma, os estudos antropológicos sobre sociedades que apresentam uma conexão mais intrínseca entre os elementos humanos e os não-humanos, foram importantes para compreendermos a diversidade cultural indutora de linguagens e visões diferenciadas das reproduzidas pelos grupos dominantes:

Da perspectiva da natureza capitalista, este regime (orgânico)<sup>6</sup> pode parecer um caso de atavismo ecológico ou uma manifestação local da natureza universal e seus mecanismos culturais e simbólicos de idolatria da natureza ou primitivismo. Contudo, as naturezas das comunidades nativas locais não podem ser reduzidas a manifestações inferiores da natureza capitalista, nem podem ser ditas produzidas somente de acordo com leis capitalistas. (ESCOBAR, 2005)

Neste âmbito, Moscovici (1974) lança um “novo naturalismo”, que não se opõe mais ao *culturalismo*, para explicar a relação homem-natureza. Afirma-se que o culturalismo é constituído das filosofias ocidentais, em que a evolução humana estaria associada justamente a um gradual afastamento do homem do mundo natural, que constitui uma ameaça e um ambiente de incertezas (DIEGUES, 2000). Esta linha de pensamento estaria baseada no fundamento de que o ser humano seria um produto e um produtor de natureza, sendo os dois uma unidade e o primeiro fazendo parte da segunda, também bastante ligada à política da ecologia social. Por esta lógica, não haveria necessidade de se proteger áreas intocadas pelos seres humanos. Neste movimento, também se consideraria a natureza inserida na história, assim como a sociedade como parte e criadora da natureza. Segundo ele, a aparição das cidades e dos Estados representa o momento de construção da sociedade contra a natureza, em que também os sistemas de produção e acumulação passam a dividir a sociedade em classes econômicas. E evoca a divergência como o pré-requisito para a evolução, sugerindo a percepção da diversidade natural-cultural como um reestritamento do vínculo homem-natureza. (DIEGUES, 2000)

A pesquisa que se segue procura considerar toda esta complexidade de noções de natureza, e da história da conservação no Brasil, no olhar sobre as diretrizes oficiais, nas práticas referentes às APs, e nos discursos apresentados durante as coletas de campo. A partir do estudo de caso, busca-se compreender como se dá o encontro entre diferentes linguagens, e identificar o acesso das populações de entorno às informações produzidas no âmbito das políticas de áreas protegidas brasileiras. Esta análise teve como objetivo entender os possíveis entraves à inclusão sociocultural prevista nas diretrizes para gestão de APs, indo além com um olhar crítico sobre a velada incompatibilidade do sistema socioeconômico em que se inserem tais políticas ao desenvolvimento de suas diretrizes.

### **3.2. Da “inclusão sociocultural”**

O novo pensamento ajuda a desqualificar a dicotomia natureza/cultura que é fundamental para o domínio do conhecimento expert. Assim, a visão comum sobre os domínios distintos da natureza e da cultura que podem ser conhecidos e administrados em separado não é mais sustentável. (ESCOBAR, 2005)

Esta afirmativa de Arturo Escobar nos traz a sensação de que a ideia de relação natureza-cultura está associada à racionalidade cartesiana voltada para a especialização disciplinar, que confere poder ao especialista de decidir sobre sua temática de estudo ou atuação, pressupondo que ele detém maior conhecimento sobre o assunto do que os demais, principalmente aqueles que são seus objetos de pesquisa. Esta lógica está associada às estratégias de manutenção das relações de poder que estão embutidas nos documentos oficiais, determinando-se, de cima para baixo, os especialistas e os conhecimentos que irão legitimar ações públicas. A seguir,

---

<sup>6</sup> O regime orgânico é capturado por Escobar (2005) significando estas dinâmicas socioculturais menos desligadas do mundo natural, em que os elementos da “natureza” se inserem simbolicamente na vida social do grupo.

apresenta-se a referenciação necessária para posicionar a “inclusão sociocultural” utilizada nas diretrizes das políticas públicas em uma perspectiva de emancipação popular (populações subalternas) dentro do sistema político estabelecido no gerenciamento de territórios ecossistêmicos.

A leitura de Paulo Freire aqui se tornou obrigatória, visto que o pensador levantou a questão da extensão rural como “invasão cultural” ainda em 1979. Consideramos o processo de implantação de áreas protegidas, principalmente nos trópicos, como similar à extensão rural praticada por agrônomos, que foi aprofundada por Freire. O próprio Freire insere suas prospecções em outros processos que envolvam a intervenção de grupos detentores de poder de decisão e “conhecimento”, na vida de populações ditas “sem instrução”. Concebeu-se que seriam processos de uma mesma lógica de dominação, em que se entende a sociedade instalada em determinado território como desprovida de conhecimento técnico suficiente para ser capaz de tomar decisões a respeito do manejo do espaço e da gestão dos recursos. E os meios de sanar esta deficiência seriam predominantemente baseados na imposição de uma verdade externa, considerada superior. Obviamente com nuances ligadas à abordagem temática, a assistência técnica rural aqui estaria representada pelas ações de sensibilização e fiscalização realizadas por gestores e técnicos ambientais em prol da mudança de comportamento em benefício da conservação da natureza. Estas também estariam embebidas na estratégia de poder do próprio Estado, para controle do território, estratégia sustentada pelo conhecimento acadêmico. A similaridade entre as situações se dá pelo fato de se tratar do encontro entre um grupo social provido de informação e poder de decisão, e outro desprovido de tais liberdades - e que é afetado pela intervenção do primeiro.

Parece-nos, entretanto, que a ação extensionista envolve, qualquer que seja o setor em que se realize, a necessidade que sentem aqueles que a fazem, de ir até a “outra parte do mundo”, considerada inferior, para, à sua maneira, “normalizá-la”. Para fazê-la mais ou menos semelhante ao seu mundo. (FREIRE, 1979)

E assim, subjugamos saberes locais, e ignoramos as “externalidades” da ciência, que estariam ligadas às estratégias de poder. Quer-se observar, justamente, com a ajuda de tais autores, e através da análise dos processos decisórios dentro dos territórios, como estas “externalidades” podem estar influenciando a validação de políticas públicas e normativas - assim como a atuação de agentes públicos e da sociedade civil - modificando ou mantendo a dinâmica socioeconômica dominante que resulta em usos inadequados e iníquos dos recursos naturais nas localidades.

Para argumentar sua visão crítica do sistema educacional (inserindo neste a extensão técnica), FREIRE (1979) explica que educar é uma troca de saberes em que se constrói conhecimento em mão-dupla, onde todos sabem pouco, e a troca propicia conhecerem mais. Ele questiona se é possível a absorção de saber depositado por um ser em outro, visto que tal informação estaria imbuída de “opinião (doxa)” decorrente de condições histórico-sociológicas específicas que não correspondem àquelas do receptor. Dessa forma, a simples tomada de consciência sobre um conteúdo reproduzido de uma realidade alienígena, de um mundo que pode ser já influente na dinâmica intra-grupo, mas que não corresponde fielmente à sua identidade interna, não leva à racionalização do mesmo. Além disso, a simples transferência de conhecimento pressupõe que este seria estático, o que é condenado por Freire, assim como por Leff. Ambos preconizam a construção do conhecimento de dentro para fora, e de baixo para cima, de maneira a que possa significar a emancipação política de povos oprimidos.

“Conhecer é tarefa de sujeitos, não de objetos. E é como sujeito e somente enquanto sujeito, que o homem pode realmente conhecer” (FREIRE, 1979). Com esta afirmação, ele responde ao seu próprio questionamento, explicando que essa construção verdadeira “exige uma presença curiosa do sujeito (...). Demanda busca constante. (...)” E, por fim, “reclama a reflexão crítica de cada um sobre o ato mesmo de conhecer, pelo qual se reconhece conhecendo (...)”.

Estas premissas de Freire são utilizadas na concepção de “inclusão sociocultural” presente em algumas diretrizes ambientais de Estado. Na teoria do autor, porém, esta expressão significaria a inserção de grupos sociais situados à margem de processos decisórios na gestão dos territórios. No caso aqui estudado, é direcionado um olhar especial às populações de entorno das UCs públicas, que comumente não ocupam posições decisórias no planejamento territorial, seja no âmbito formalizado das políticas de governos regionais e locais e das leis federais, seja nos espaços oficialmente dedicados à participação política da sociedade civil. Seriam as pessoas excluídas das políticas públicas – seja das ações ou dos benefícios -, ou aquelas que se encontram em posição de receptores de conhecimento e normas, isentos de poder de decisão sobre o manejo de recursos. O saber existente dentro de tais coletivos não é aproveitado e, muitas vezes, não respeitado na implementação das políticas e programas de governo. Nesta linha, a teoria de Freire se insere na pesquisa sobre gestão de áreas protegidas associada ao encontro destes grupos com aqueles em posição privilegiada no poder público – as equipes técnicas responsáveis pela gestão desses espaços. Estes detêm a legitimidade acadêmica, principalmente das ciências naturais - também aliada associada a relações de poder -, que raramente leva em conta o saber popular ou as especificidades culturais das populações locais que afetam e são afetadas pelas UCs. A partir desta noção, almeja-se entender a relação estabelecida entre visões de mundo não só divergentes, mas dicotomizadas e providas de acessos à informação e à decisão diferenciados.

Os camponeses que recebem extensão, na concepção de Freire, podem estar aqui representados pelas populações que vivem no entorno das UCs situadas em áreas rurais<sup>7</sup>. São pessoas que carregam uma bagagem de conhecimento diferenciada - de base empírica - daquela das equipes técnicas gestoras dos espaços protegidos – mais afastada da vivência local e dependente do conhecimento teórico. No caso apresentado neste trabalho, no entanto, há diversidade e transmutação decorrentes de trocas culturais intensas dentro do grupo das populações de entorno, não se podendo generalizar o grau de dependência social da *natureza*<sup>8</sup>, assim como agrupá-los em apenas um setor econômico, corrente religiosa ou ideológica e classe social. Há, inclusive, indivíduos que transitam entre os dois lados analisados – são moradores e técnicos ambientais ao mesmo tempo. O importante, após a análise das reuniões de conselho e das entrevistas, é observar o nível de participação nos processos decisórios de cada ator e como isso pode estar relacionado à sua inserção no contexto da política ambiental. Pressupõe-se que aqueles que estão inseridos no processo detêm maior poder de decisão, mas muitas vezes isto pode se dar pela reprodução de alguns discursos pré-estabelecidos, e nem sempre significa um real empoderamento. É comum aqueles atores que se encontram em uma lógica de vida coletiva<sup>9</sup> - como os agricultores, mas não só eles, podendo isto também ser

---

<sup>7</sup> Rural neste caso tem seu sentido normativo e do senso comum, instalado no imaginário social de paisagem “orgânica” do campo pré-capitalista, que desaparece com o processo de modernização. (MOREIRA, 2007)

<sup>8</sup> Natureza neste contexto recebe a definição do senso comum, significando espaços verdes, em que se tem contato direto e diário com a terra, água, vegetação. Os coletivos que vivenciam uma rotina diária de cultivo e coleta de produtos da agricultura e da floresta são denominados oficialmente como “populações tradicionais”.

<sup>9</sup> Pode-se entender esta lógica como a forma de organização “orgânica”, que seria mais autônoma em comparação com a lógica moderna, ou organização “mecânica”, mais dependente da formalização estatal da ética e da moral.

identificado nos chamados “neo-rurais”<sup>10</sup> – o menor envolvimento com as políticas de Estado. Isto se daria pela incompatibilidade de ideais de organização social, e não necessariamente pela divergência em termos de preservação da *natureza*. No caso dos agricultores familiares, esta destaque é comum por apresentarem uma anunciada simbiose com a terra e com os ciclos naturais, detendo uma proximidade com a dependência diante destes, e por isso conhecendo-os melhor e mantendo algumas práticas de uso e manejo associadas a sua própria identidade cultural. Apesar da lógica do agronegócio estar bastante disseminada dentro das aglomerações rural-agrícolas, afastando esta identidade, notam-se muitas remanescências sociais solidárias. Desta forma, a ideia de conservação dos solos e da água dentro destes grupos costuma ser diferenciada da urbana-industrial, não expressando um olhar puramente contemplativo ou econômico sobre os elementos da *natureza*, muito observado nos “ambientalistas” – normalmente de origem urbana e considerados mais instruídos<sup>11</sup>. Estes, por outro lado, se situariam socialmente mais afastados da *natureza*, simbolicamente mantendo uma relação indireta com os recursos naturais, e por isso mesmo “a defendem” como recurso finito e protegível<sup>12</sup>, considerando que são influenciados pela ciência cartesiana questionada no capítulo anterior. Pensando nestes dois extremos, a abordagem extensionista realizada pelos técnicos ambientalistas se tornaria vazia, já que os dois grupos não tem a mesma noção de natureza, e conseqüentemente, o diálogo ou se transformaria em conflito, ou se faria nulo. Isto se agravaria pelo fato de se depararem com divergências de práticas sociais – comunais versus governamentais – que conferem fraco poder político aos residentes de “zonas rurais”, geralmente distantes dos centros da administração pública. (DIEGUES, 1998 *in* ABREU, 2005)

Estas concepções dicotomizadas – e idealizadas – sobre tais grupos sociais não podem ser postas de forma fechada, no entanto, para a análise que se pretende. Primeiramente porque não se tratam de dois lados socialmente homogêneos, como já dito, e segundo porque a relação de cada indivíduo ou grupo com a questão ambiental é caracterizada por nuances culturais, pelos níveis de acesso à tecnologia e à informação, tipos de associação com o mercado e com o meio urbano, escolaridade, experiência de risco ambiental etc. Pesquisas realizadas junto à EMBRAPA demonstram que estes fatores variam de região para região, por isso havendo necessidade de estudos de caso, pois nem sempre a menor adesão à modernidade significa adoção de práticas conservacionistas, assim como alto acesso à técnica pode estar associado à agroecologia, e não somente à lógica produtivista. Assim, tais trabalhos de pesquisa com olhar sociológico sobre a relação das populações rurais com a conservação ambiental detectam que a sensibilidade às políticas ambientais está muito mais ligada a um histórico de credibilidade – ou descrédito – local para com as ações concretizadas neste âmbito. Portanto, a análise das políticas de áreas protegidas – no eixo da gestão participativa – encara uma perspectiva “pós-colonialista”<sup>13</sup> da inclusão sociocultural, inferindo sobre a problemática do diálogo entre grupos sociais distintos mas ao mesmo tempo culturalmente mesclados e não homogêneos. Isto nos traz o confronto entre realidades históricas descontínuas e relações de poder desiguais, em que fatalmente alguns setores se encontram socialmente desprivilegiados. Por isso se faz indispensável colocar a teoria pedagógica de

---

<sup>10</sup> *Neo-rural* é uma concepção trazida pela sociologia rural, principalmente levando em conta o fenômeno europeu de migração de citatinos para o campo, numa tentativa de retorno à vida saudável e comunal perdida com a urbanização.

<sup>11</sup> “Instruídos” aí se trata daquelas pessoas que detém o conhecimento validado pelo sistema acadêmico, sendo reconhecidos, portanto, pelo Estado, e ganhando a incumbência de estender tal conhecimento.

<sup>12</sup> Ideário trazido pela atual preocupação com a escassez de energia e água, poluição e alimentos contaminados, que afetam intensamente o modo de vida moderno.

<sup>13</sup> “A relação colonial de exploração e dominação persiste nos dias de hoje, sendo talvez o eixo da colonização epistêmica o mais difícil de criticar abertamente.” (MENESES, 2008)

Paulo Freire, de forma a que estas identidades se exponham e sejam consideradas desde o início dos processos de zoneamento e determinação de normas de uso do solo e dos recursos, e para que se possa produzir conhecimento no conjunto da sociedade, e não em apenas um sentido que termina por elitizar os projetos.

É fundamental que as diferentes culturas possuam imagens concretas sobre si próprias e sobre as outras, assim como das relações de poder e de saber que as unem. Todavia, estas representações refletem sempre as relações históricas de dominação e de diálogo que as constituíram. (MENESES, 2008, p.09)

Considerando o olhar de Boaventura de S. Santos (2007), temos que o impasse em relação ao diálogo se origina na própria epistemologia das ciências sociais, que, segundo ele, estariam “constituídas pela modernidade ocidental” não representante das “sociedades coloniais”, nas quais a “tensão entre regulação e emancipação” deu lugar à escolha “entre a violência da coerção e a violência da assimilação”. Isto é evidenciado nas políticas de conservação da *natureza* vista nos trópicos, em que se impõem regulamentos através da ameaça da fiscalização realizada por técnicos e gestores públicos, e se realiza – também por estes – extensão de valores por meio da *educação ambiental*<sup>14</sup>. Estas seriam, na discussão feita pelo autor, exemplos de “ações conformistas”, consideradas, na práxis, transformadoras, mas que no fundo apenas reafirmam uma dicotomia desigual, em que um lado é subalterno, sempre. Por isso, ele sugere uma *Sociologia das Ausências*, trazendo-se à tona o que “é produzido ativamente como não existente”, explicitamente os “saberes populares”. Na presente pesquisa, o encontro entre os dois lados da moeda deveria se dar pelo real diálogo entre tais saberes e os saberes científicos. O plural utilizado indica que ambos os grupos confrontados abrigam diversidades que não podem, igualmente, ser desprezadas, a fim de que as ausências contribuam ainda mais para a riqueza do conhecimento.

Com isto, Boaventura introduz, também, uma *Sociologia das Emergências*, dando destaque às iniciativas embrionárias que, por terem alcance menor, não recebem a devida credibilidade, afirmando que elas podem contribuir para uma inteligibilidade mútua e geral. Considerou-se que as *emergências* poderiam se alocar no conceito de *educabilidade* de FREIRE (1996), em que se preza uma educação construída a partir da identidade inacabada dos humanos, ou seja, na constante construção crítica e auto-crítica que faz surgir o dissenso necessário para a tomada de decisões de cada indivíduo e/ou grupo. No caso estudado, traria à tona o papel político-pedagógico dos agentes responsáveis por elaborar e executar políticas públicas, de sanar a deficiência educacional básica permitindo a participação popular nestes processos. Mas a contribuição para uma maior inteligibilidade só se daria escutando-se os cidadãos, como afirmado pelo pensador, e não apenas falando, tratando-os como atores dóceis e ignorantes.

Na prática, fica claro que a gestão dos territórios e dos recursos nele existentes envolve e afeta a sociedade como um todo e, portanto, todos tem o direito de participar dos seus processos decisórios, seja em que escala ou escopo for. Para isto, não somente se deve reconhecer os saberes populares, mas também educar<sup>15</sup> as populações marginalizadas sobre as questões estruturais e conjunturais que envolvem a gestão, dando-lhes capacidade de associação com a sua realidade e, assim, de discussão com os demais atores. Sobre este contexto, Ladislav Dowbor (2004) explica: “A informação bem organizada e disseminada constitui um elemento essencial da democracia participativa, ao facilitar as opções racionais

---

<sup>14</sup> Esta “educação” se trata daquela não emancipatória, pertencente à ideologia conservadora de “reformismo superficial das relações sociais e de poder”, realizada através de um “processo comportamentalista e moral”. (LOUREIRO, 2004).

<sup>15</sup> “Educação”, neste caso, tem como referência a proposta inclusiva de FREIRE (1979).

dos diversos atores sociais. Mas não substitui a iniciativa do Estado e o planejamento estratégico.” E cita como imenso avanço a Carta da Terra, que diz em seu princípio 13: “Fortalecer as instituições democráticas em todos os níveis e proporcionar-lhes transparência e prestação de contas no exercício do governo, participação inclusiva na tomada de decisões, e acesso à justiça.” O autor menciona especialmente a democratização dos processos de tomada de decisão como essenciais para a almejada qualidade de vida e sustentabilidade. E cita também o relatório da Unesco, que afirma que “há uma grande diferença entre ter um direito e poder exercê-lo. Pessoas pouco informadas se vem frequentemente privadas dos seus direitos porque lhes falta o poder para o seu exercício.” Mas Dowbor (2004) também atenta para a questão do foco da comunicação e da metodologia de divulgação, que devem ser proativas na promoção da participação cidadã e do desenvolvimento sustentável, trazendo meios concretos e informações reais que possam contribuir para melhorias na vida das diversas populações. Por isso, ao final de sua discussão sobre *Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*, ele coloca a proposta dos sistemas locais de comunicação, que poderiam se tornar aliados na defesa dos coletivos locais ante a grande mídia - genérica e comprometida. Mas para estes sistemas funcionarem de forma realmente emancipatória, devem abarcar os mesmos valores lançados por Freire de liberdade de ação e pensamento às minorias<sup>16</sup>. “O problema envolve tanto a dimensão jurídica (recuperação do direito), como soluções técnicas (soluções para pequenas emissoras) e de gestão (gestão em consórcio, soluções intermediárias entre a privatização e a estatização)” (DOWBOR, 2004). Também menciona os sistemas educacionais locais como grandes potenciais para a formação cidadã – “introduzindo nos currículos formais o estudo da cidade onde as crianças vivem”. Em ambos os casos, seria fundamental o estímulo ao olhar crítico diante das informações introduzidas. (DOWBOR, 2004)

Neste contexto, retomamos a temática do item precedente, a fim de associá-lo ao presente. Arturo Escobar (2005) nos introduz as amplas dimensões em que este processo se encaixa, pressupondo que a ecologia política seja definida como a articulação entre a biologia e a história. Assim, ele prossegue afirmando que as articulações são específicas e cada uma é “relacionada a modos de percepção e experiência” associados a todas as disciplinas sociais e condicionados por características biofísicas.

A tarefa da ecologia política será delimitar e caracterizar estes processos de articulação, e seu objetivo será sugerir articulações potenciais realizáveis hoje e que produzam relações ecológicas e sociais mais justas e sustentáveis. (ESCOBAR, 2005)

E em seu discurso antiessencialista, Escobar (2005) explica como todos os regimes são históricos e não essenciais, inclusive os daqueles povos que aparentam uma relação “orgânica” com a *natureza*, atentando para o fato de estes também serem não estáveis e conectados com outras construções, inclusive com a capitalista-tecnológica. A partir daí, ele propõe estudar “a natureza orgânica por meio da antropologia do conhecimento local”. Nesta proposta, pressupõe-se que as relações sociais internas e do grupo com os elementos não-humanos constituem realidades e associações pouco conhecidas pelo restante da sociedade – como na *sociologia das ausências* – e que, por isso mesmo, abrigam saberes e lógicas de vida importantes para a ciência ocidental.

Aí, pode-se retornar para Boaventura de S. Santos (2007), agora com a dualidade conceitual entre “conhecimento-regulação” e “conhecimento-emancipação”, em que o primeiro teria dominado a sociedade moderna-capitalista de “matriz colonialista”, tendo a

---

<sup>16</sup> Minorias seriam os povos historicamente oprimidos, que não detém qualquer tipo de acesso aos sistemas de decisão política da sociedade em geral.

“ordem” como máxima que controla o “caos” ocasionado pelo segundo, sendo este, portanto, considerado como ignorância. O *caos*, para o autor, seria, na realidade, a “autonomia solidária” do povo traduzida pelo “*colonialismo*, ou seja, a incapacidade de reconhecer o outro como igual, a objetivação do outro (...)” como algo que precisa ser controlado. Por isso, ele afirma que devemos “reinventar o conhecimento-emancipação”, trazendo à tona uma “ecologia de saberes”, e desvencilhando-nos do monoteísmo do conhecimento científico que embasa nossas normativas. Para isto, o autor conclama o diálogo, não entre disciplinas do conhecimento ocidental, mas entre este e as mais diversas filosofias (africana, andina etc.), e entre elas próprias, a fim de não se desperdiçar formas de pensamento. O diálogo avaliado pela pesquisa relatada a seguir - entre populações de entorno e gestores de APs - será observado nos termos desta referência teórica, buscando-se na participação da sociedade civil na gestão desses espaços indícios da emancipação de grupos sociais oprimidos, ou ao menos, possíveis canais para esta transformação política da realidade.

#### 4-METODOLOGIA

Tendo o debate teórico em mente, então, podemos passar ao direcionamento metodológico do trabalho, adotado para melhor entender como se dá a relação entre os gestores de UCs e as populações que são afetadas diretamente pela implantação das mesmas. Deve-se considerar que o Programa de Pós-graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ se trata de uma proposta nova, transdisciplinar, propondo a associação das ciências da saúde, sociais, da gestão e naturais. Por isso, as diretrizes metodológicas foram generalizadas para toda a primeira turma do PPGPDS, o que dificultou a definição de uma linha metodológica na pesquisa específica de cada aluno. Buscou-se, aqui, portanto, diretrizes metodológicas que mais atendessem ao contexto epistemológico anteriormente delineado, e que ajudassem no alcance de resultados que pudessem responder às questões propostas.

##### 4.1. O contexto ideológico

Na relação entre os dois grupos postos pela implantação de UCs, buscaram-se oportunidades de “diálogo”<sup>17</sup>. Este, aqui, não tem a mesma carga conceitual apresentada no referencial teórico, já que não há a preocupação em se definir as populações de entorno<sup>18</sup> como culturalmente diferentes das equipes das UCs. Não há possibilidade de separá-los em grupos sociais fora da relação UC –entorno, devido justamente à heterogeneidade encontrada intra-grupos. Encontram-se tanto semelhanças quanto diferenças de identidade e pertencimento entre os dois grupos<sup>19</sup>. Por meio da avaliação do encontro entre eles, porém, é possível apontar indicadores de um *diálogo* – agora sim mais próximo daquele levantado por Boaventura de S. Santos e almejado por Paulo Freire – intercultural<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Colocou-se “diálogo” entre aspas porque a princípio não se identifica uma troca real no encontro entre os grupos postos pela pesquisa (gestores x população), em que ambos os lados escutam e falam com liberdade de pensamento, como seria proposta de Paulo Freire.

<sup>18</sup> Tem-se como referência a Resolução CONAMA Nº 13 de 19/90 (ANEXO 1), que pré-define o uso e ocupação do solo no entorno de dez quilômetros de raio circundante do perímetro das UCs de proteção integral, como sujeitos a aprovação pelo órgão gestor da UC em questão.

<sup>19</sup> Tais diferenças são inerentes tanto às “identidades pessoais” quanto ao “inconsciente coletivo”, apontados por Moreira (2007) em sua discussão teórica sobre o “novo rural” como relacionado ao conceito de “natureza”.

<sup>20</sup> O diálogo intercultural não pode estar limitado a uma dualidade homogênea, mas sim ser discutido tendo-se a consciência de que são características transversais entre os indivíduos ou grupos, não se podendo distingui-los deterministicamente com o fim de vislumbrar contrastes. Por isso, a análise dos discursos é essencial, onde se é

A partir do momento em que se estabelece a relação UC de proteção integral - entorno, reforça-se a dicotomia natureza – sociedade, corrente no senso comum ocidental. Esta dualidade é representada pelas normativas que conferem a institucionalização das áreas protegidas como espaços a serem gerenciados pelo Estado para a conservação da *natureza*. As UCs se tratam, portanto, de um misto de ideologia originária do movimento ambientalista<sup>21</sup> e da necessidade de controle territorial por parte do Estado. Este é associado ao histórico nacional de concentração de terras, que deu origem à privatização da propriedade legitimada pelo Estado, condição que não é questionada majoritariamente pelo movimento ambientalista. Este em geral apenas incorpora “os constrangimentos ecológicos à ordem competitiva capitalista”, implementando regulamentações ao direito de propriedade que, normalmente, não restringem os interesses dos grandes proprietários de terra. (MOREIRA, 2007, p.325) Este autor traz à tona a insuficiência da imposição ambientalista, que não questiona a origem da problemática, que seria a desigualdade social.

Simultaneamente a esta visão crítica do movimento ecológico originário e com alcance mais abrangente na sociedade como um todo, pode-se afirmar que ele mesmo se encontra em reconstrução, reificando o “ambiental” como imbuído das questões socioeconômicas e, por isso, também políticas. Assim, ele foi sendo apropriado tanto pelas forças econômicas dominantes quanto pelos movimentos sociais mais populares. Pode-se aqui parafrasear Paulo Freire quando diz que somente com (e não para) os oprimidos se é capaz de realizar educação transformadora, na organização de seu próprio grupo, tornando-se assim uma “pedagogia dos homens em processo de permanente libertação”. Sua explicação pode ser transportada para a questão que aqui se apresenta, já que a dualidade criada entre *sociedade e natureza* representa uma lógica de pensamento associada a relações de poder e, portanto, é uma dialética importante para a construção de uma nova lógica que pode significar a emancipação de grupos sociais. Isto pode ser observado tanto no escopo internacional, tendo-se como exemplo as últimas grandes conferências ambientais, como a Rio + 20<sup>22</sup>, em que a divisão política aconteceu inclusive territorialmente – o evento oficial se dando a quilômetros de distância do extra-oficial, ou seja, o promovido pelas organizações da sociedade civil não atreladas às grandes empresas; e verificado no âmbito local, por exemplo no caso aqui observado, em que a implantação de UCs cria um encontro entre atores governamentais e cidadãos, um novo ambiente de relacionamento entre grupos dicotomizados que representam também uma dicotomia corrente na sociedade moderna, que é a estabelecida entre cultura e natureza. Estas são tratadas dissociadamente na racionalidade cartesiana predominante.

#### 4.2. Como estudar a gestão ambiental participativa?

A partir do decreto das UCs, seus gestores – denominados “chefes” – tornam-se os agentes institucionais de uma política territorial que atende a interesses, comumente, não conflitantes, mas sim negociáveis – em suas diversas escalas. Sob sua tutela, se encontra, habitualmente,

---

capaz de identificar percepções e valores que não são detectados em documentos escritos conjunta e racionalmente.

<sup>21</sup> O movimento ambientalista pode ser identificado na ecologia política de Bruno Latour e Arturo Escobar. Na leitura de Loureiro e Azaziel (2006), o esgotamento da base de recursos vem se dando justamente devido à dinâmica capitalista (*expansionista e destrutiva*), ocasionando a preocupação, por certos grupos sociais, com a preservação de determinadas áreas. Estes autores se baseiam em DIEGUES, apud OLIVEIRA (2003), quando afirmam que a “crise da conservação” é suplantada por fatores decorrentes da lógica moderna, como “os graves conflitos fundiários; a inadequada noção de fiscalização (...); as políticas de favorecimento dos grupos que dominam e ocupam os governos (...)”.

<sup>22</sup>United Nations Conference on Sustainable Development 2012.

uma equipe técnica que reproduz o conhecimento científico legítimo, e despreza outras formas de conhecimento.<sup>23</sup> As condições em que se insere a gestão contemporânea de áreas protegidas no Brasil são, portanto, formadas por um processo histórico que deve ser minimamente delineado, a fim de se melhor entender as diferentes visões, ações e reações, no interior da sociedade, relacionadas à conservação da natureza. Deve-se ter em mente, de início, que “gestão” por si só se trata de um conceito problemático, já que originalmente ele se refere ao domínio privado, sendo então importado pela administração pública. Por isso, essa terminologia está associada, necessariamente, à questão da propriedade, que daria o direito de “degradação” aos indivíduos. Ao mesmo tempo, a noção de propriedade privada vem ganhando novos termos ao longo da consolidação de sua função social. O movimento ecológico trouxe o valor coletivo para os recursos naturais, que passaram a compor os direitos difusos no âmbito jurídico, sendo regulamentados pelo Estado. Esta concepção esbarra diretamente na propriedade da terra garantida pela constituição, que é justamente o direito de uso dos recursos presentes em uma área pelo seu proprietário. Assim, esta “gestão” dos bens coletivos assumida pelo Estado se dá através de regulamentação legal que confere deveres e limites aos proprietários, ficando estes com a responsabilidade pela manutenção da integridade de determinada parcela dos recursos comuns. A partir daí, cada recurso é coberto por uma norma diferenciada, o que ocasiona maior complexidade para a gestão do “meio ambiente” como um todo, ficando alguns como patrimônio público, outros como privado e, os demais, como comum. Isto é agravado pelo fato de quase todos os recursos apresentarem características que os enquadrariam em mais de um tipo de cobertura normativa, decorrente da natureza dinâmica destes bens (solo, água, floresta, atmosfera etc.), que se afetam mutuamente, não sendo possível a divisão clara entre eles. (RESENDE, 2000, p. 41-44)

É neste íterim que entra a gestão de espaços protegidos, que podem ser de domínio público, particular ou intangível - no Brasil, sempre regulamentados pelo Estado e manejados pelo próprio ou por formas privadas (sejam elas individuais ou coletivas). As últimas normativas, no entanto, vem dando teor de bem comum a esses reservatórios de recursos naturais (energéticos e genéticos), instituindo fóruns de gestão que congregam, teoricamente, todos os setores da sociedade. Não quer dizer, exatamente, que esses ambientes de abertura da administração público-privada sejam espaços de gestão, mas sim de controle social das ações dos organismos gestores, em que os participantes tem a oportunidade de conhecer e dar opiniões sobre seu trabalho. Em níveis variados, a sociedade civil consegue mostrar também seus projetos e interferir nas atividades que lhe ficam visíveis (por motivos também diversos). Muitos trabalhos científicos vêm relatando e analisando a condução de políticas de gestão participativa de UCs, tentando avaliar se comportariam ações realmente transformadoras. Aqueles que não questionam o modelo de desenvolvimento, não considerando minimamente a natureza histórica dos conflitos existentes entre conservação, atividades socioeconômicas e o componente cultural, em seu escopo mais amplo, terminam por concluir que os processos decisórios são participativos levando em conta apenas os critérios do SNUC (representatividade e participação) e os divulgados pelo PNUD (legitimidade e voz). Eles se valem majoritariamente de parâmetros quantitativos para analisar a efetividade da gestão participativa das UCs, ajustando-os de acordo com as porcentagens exigidas em lei, sem relativizar as mesmas. Outros trabalhos que tentam romper com os paradigmas epistemológicos, porém, aprofundam a questão socioambiental de maneira crítica, fazendo avaliações desde a adoção de determinadas normas, até a sua aplicação. Este esforço faz parte de uma conjuntura do pensamento científico que deseja ser alternativo ao

---

<sup>23</sup> Este processo pode ser reconhecido na teoria de Santos (2007) sobre a “ação científica”, onde raramente esta passa por uma “previsão de suas conseqüências”. Essas conseqüências, para ele, causariam muito mais ruído, justamente por não serem consideradas tão “científicas” quanto as *ações científicas*, pela ciência moderna.

convencional, experimentando uma aproximação do conhecimento teórico com a realidade concreta (sociedade), ao mesmo tempo em que ganha autonomia em relação a ela. Isto esbarra inclusive numa relativização semântica da construção dos conceitos - como o *desenvolvimento sustentável*, por exemplo - que acabam sujeitos às relações de força da sociedade. O pensamento hegemônico quer lançar ações de desenvolvimento em acordo com o “fundo sociopolítico de suas orientações teóricas”, legitimando a ordem social vigente. O pensamento alternativo teria a intenção de transformá-la (KHUN, 1962 apud GUZMÁN, 2009, p.20). Por isso, o *desenvolvimento sustentável* lançado pela CMMAD através do Relatório Brundtland, em 1987, contém profundas contradições, propondo mudar o curso dos fatores que ocasionaram a crise ecológica sem alterar as relações político-econômicas entre e dentro dos estados. Tais contradições são resultado de trabalhos científicos encomendados pelos governos mais influentes e modificados a fim de serem operacionalizados pelos agentes internacionais dos organismos legitimados pela articulação transnacional. Desta forma, este conceito e outros surgidos nas últimas décadas – gestão participativa, inclusão social, economia solidária – se tratam de terminologias em disputa, que costumam dar conta mais de ações reformistas do que de uma condução transformadora de realidades, devendo ser analisadas de perto para entender sua capacidade de mudanças na sociedade em questão. (GUZMÁN, 2009, p.24)

#### **4.3. Os limites dos Conselhos Gestores**

No caso da gestão participativa, deve-se ter bastante cuidado porque se trata de um conceito disputado por correntes ideológicas muitas vezes divergentes. Sua ideia apareceu num contexto político nacional de exacerbação do neoliberalismo concomitante e contradito pelo sindicalismo dos trabalhadores, sendo que cada qual reivindica a maior autonomia da sociedade em relação ao Estado com interesses diferenciados. Em geral, aqueles que fomentam a redução do controle do Estado em prol da economia de livre mercado, não são favoráveis a uma maior equidade social, não almejando, portanto, justiça e emancipação sociais (DAGNINO, 2004 apud FERREIRA, 2010, p.85). Com referência à gestão participativa de UCs, trabalhos acadêmicos vêm explicitando que, mesmo com a exigência dos conselhos gestores das UCs no SNUC, e com o lançamento de Portarias os instituindo em cada unidade, fica difícil alcançar a paridade entre poder público e sociedade civil se não se proporciona acesso à informação de qualidade sobre o significado dos espaços protegidos e suas implicações às populações do entorno dos mesmos. O *conselho* também se torna um mero protocolo se seus princípios de gestão democrática não são internalizados pela equipe gestora. Outros trabalhos apontam, ainda, que as razões para o desejo popular de participar de tais espaços decisórios é variado, indo desde o interesse pessoal até o fato de se tratarem dos únicos ambientes em que há oportunidade de fazer parte do sistema político regional.

Helena Catão H. Ferreira (2010), em sua tese em torno da dinâmica da participação no Parque Estadual da Ilha Grande, no Rio de Janeiro, descreve o Conselho Consultivo do Parque como uma ambiência de “ritual político”. Alguns hábitos corriqueiros são ressaltados como meio de sociabilidade entre os variados atores presentes às reuniões, enquanto outros existiriam para mudança ou manutenção de esquemas de dominação. A pesquisadora relata a ocorrência de reuniões prévias às reuniões de Conselho, em que a equipe gestora da UC programa as pautas e até mesmo prepara as respostas aos questionamentos já esperados, considerando que já conhecem os conselheiros, e detém certo controle sobre os convidados – sempre em busca do consenso. Isto faz transparecer a incompatibilidade do próprio termo participação com os esquemas de controle político baseado na técnica por parte do Estado,

sendo agravado pelo fato de ser a presidência dos Conselhos mais comumente ocupada por um gestor de UC. Estes procedimentos respondem a uma micropolítica cotidiana que atende a relações locais de poder atrelados muitas vezes a interesses pessoais nos esquemas políticos estabelecidos externamente. Com relação à representatividade dos diferentes setores da sociedade, a autora levanta a problemática da subjetividade tanto na escolha dos representantes quanto na sua atuação dentro dos espaços de decisão. Correntemente está sujeita a alianças políticas, parentesco e apadrinhamentos, não representando, na prática, o grupo como um todo. No caso dos representantes dos órgãos públicos, estes costumam se embasar em eixos normativos, ocasionando um formato de atuação mais consensual e isento dentro do grupo dos gestores. Apesar disso, ambos os casos de representação contêm ainda interferência de razões individuais, avaliação de custo-benefício e interesses particulares em se inserir no contexto da gestão ambiental.

Em um capítulo sobre o capital social, Resende (2002) explica que nas teorias sobre o desenvolvimento do Brasil, esta questão se baseia em duas correntes de pensamento, a culturalista e a sociológica, em que a primeira está associada à interpretação da governança brasileira por autores consagrados, como Euclides da Cunha, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, “segundo os quais provém da herança lusitana o personalismo e falta de organização coletiva”. A corrente sociológica prioriza a representação através de atores sociais e o estudo das estruturas de poder. Na política ambiental, relacionar-se-iam diversas características: “elitismo, autoritarismo, burocratismo, legalismo, bacharelismo, clientelismo, patrimonialismo”, que colocariam em cheque uma ação completa de Estado. (RESENDE, 2002, p.34) Aqui se considera que estas duas maneiras de olhar a governança local detêm o mesmo objeto e são mútuas, não havendo como entendê-las em separado. Para isso, pode-se utilizar o termo *sociocultural*, com a intenção de tornar inteligível o campo de análise, mas sem atrelar-se criticamente ao próprio conceito, que por si só, estabelece uma relação epistemológica dicotômica.

Esta questão, pensando nas inserções de Foulcaut (1972), é ainda bastante desconhecida, devido à complexidade das relações entre desejo, poder e interesse. Este autor afirma que nem sempre aqueles que exercem poder são quem tem interesse nele, assim como muitos que tem interesse, não o exercem, e a nuance entre interesse e poder passaria pela noção de desejo do poder. Segundo o pensador, é possível se descobrir o modo como se exerce o poder a partir das teorias regionais descontínuas que se elaboram nas lutas localizadas. É uma problemática conceitual que implica num distanciamento entre as pré-suposições referentes à democracia participativa - homogeneidade de opiniões no grupo representado e consulta e repasse permanente das atividades do Conselho ao grupo – e a participação empírica – acusando a heterogeneidade dos grupos, até mesmo daqueles de abrangência limitada, a descontinuidade e desigualdade do acesso ao representante, movido por proximidade pessoal, e o gradual afastamento do representante de uma classe ou grupo social de seus representados, acabando por decidir algumas questões por conta própria. Este último fator se dá pela própria inserção do líder comunitário no grupo de conselheiros composto por gestores públicos, terminando por se tornar uma nova construção social. É comum este ator se configurar como um híbrido da gestão da UC e do coletivo que representa, muitas vezes se distanciando visivelmente dos anseios deste último e perdendo seu papel crítico diante dos técnicos ambientais, tornando-se mais um deles. (FERREIRA, 2010, p.96) Não se quer, com isso, deslegitimar estes fóruns como fundamentais instâncias de governança para a democracia participativa, mas apenas reconhecer sua fragilidade, a fim de tentar apontar soluções trazidas internamente dentro da própria experiência de atuação dos conselheiros.

Os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação

sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. (GOHN apud TEIXEIRA ET all, 2010, p. 03)

A análise dos Conselhos, então, por si só, já possui uma riqueza em termos de construção sociopolítica, apesar - e justamente por causa - das relações de força empreendidas, que reforçam a dialética entre a manutenção da desigualdade no poder de decisão e o empoderamento de grupos marginalizados, dando abertura para uma construção crítica desses espaços públicos não exclusivamente estatais. O prejuízo social viria do fato de tais fóruns serem considerados suficientes para a inclusão da sociedade nos processos decisórios sobre os territórios e o uso dos recursos comuns, quando sabemos da problemática em torno da representação política dos grupos sociais. Ao mesmo tempo, eles demonstram a capacidade de inserir alguns atores anteriormente excluídos, aqueles representantes que participam do processo e acabam sendo ouvidos em determinadas temáticas, podendo nesse sentido se tornar um veículo para a maior inclusão de povos oprimidos.

Há, no entanto, outros espaços de inserção surgindo no âmbito das APs, como grupos de trabalho, encontros, oficinas e eventos que conduzem uma aproximação das populações de entorno das UCs de sua gestão. Ações pontuais de fiscalização e educação ambiental também são consideradas como momentos de encontro entre os dois grupos postos pela pesquisa. Por isso, o trabalho que se segue não quis se limitar ao espaço dos Conselhos Consultivos das UCs ou do Mosaico, estendendo a análise para a percepção tanto dos gestores quanto das populações sobre as possibilidades de diálogo entre os dois lados do jogo da conservação da *natureza*, identificando outras ambiências que proporcionam este encontro, além dos Conselhos. De qualquer forma, os Conselhos se configuram como a principal instituição atual, no contexto político brasileiro, de possibilidade para a negociação de novos contratos sociais entre a elite e os “interesses organizados da sociedade”. (RESENDE, 2002, p.33) A análise permeia, portanto, as inserções de diálogo social entre o grupo das populações residentes em áreas de influência das APs e o grupo das equipes gestoras de unidades de conservação, começando pelo olhar sobre os Conselhos, visto que configuram o primeiro espaço oficializado com intenção de diálogo direto.

#### **4.4. O olhar a partir dos Mosaicos de Áreas Protegidas**

Deve-se ter em mente que a política dos Mosaicos está inserida num contexto de uso do conhecimento científico em normativas oficiais atrelado a uma conjuntura política de Estado centralizado, baseadas em terminologias e diretrizes internacionais submetidas a relações de poder imersas no sistema interestatal capitalista. Procurou-se, então, avaliar como estas normas e formas de pensamento técnico-científico legitimados pela legislação brasileira influenciam as práticas de gestão dos *territórios ecossistêmicos*<sup>24</sup>. Isto foi observado através da sua aplicação específica na Política dos Mosaicos de Áreas Protegidas, especialmente aquelas premissas que se apresentam como inclusivas, ou seja, que pressupõem o direito das populações residentes nesses imensos territórios ocupados, com seus fragmentos de floresta transformados em espaços protegidos, de interferência nas tomadas de decisão sobre o uso do solo e o gerenciamento dos recursos naturais. O olhar, então, foi focado nas possibilidades de

---

<sup>24</sup>Chama-se território ecossistêmico, aqui, uma área determinada por seus quesitos “naturais”, especialmente a biodiversidade, que formam um conjunto de elementos interdependentes e dotados de valor de uso. Possuem dinâmica característica e são valorizados pelos serviços e recursos que podem ser transformados para alimentar o sistema econômico existente, basicamente atrelado à lógica do capital financeiro.

diálogo entre os dois grupos sociais opostos na pesquisa, os agentes da política pública e os afetados por ela. Valendo-se então da dialética e da teoria da complexidade, buscou-se pensar o diálogo não apenas como uma troca de informações ou uma relação objetivada em termos institucionalizados, mas como um “esforço de compreensão mútua, que faz com que a liberdade de se afirmar ocorra mediante o reconhecimento da necessidade do outro”. Procuraram-se iniciativas deste diálogo profundo baseado na alteridade que, através da incerteza, proporciona transformação permanente de valores. (LOUREIRO, 2004, p. 44)

#### **4.5. A sistemática de pensamento (as etapas)**

A sistemática do trabalho de pesquisa, então, foi realizada em fases, de forma a que ficasse suficientemente clara a forma de pensar o eixo epistemológico da autora. O referencial teórico foi considerado como escopo macro, já que ele explica justamente a problemática da construção do conhecimento, considerada aqui como primordial, ponto onde se originam os direcionamentos sociais (através da técnica), e que recebe ao final as interferências intrínsecas ao processo de construção sociocultural intermitente. É a importância da diversidade local na cultura mais genérica, que acaba sofrendo também transformações. Este retorno aponta as novas tendências de pensamento, num ciclo dinâmico de reificação dos conceitos. A partir da teoria sobre o conhecimento, pode-se, então, analisar a cronologia ideológica e normativa da temática específica do projeto – as políticas nacionais de conservação da natureza - ao ponto de chegar à recente política dos Mosaicos de Áreas Protegidas – MAPs, e avaliar o caso estudado do MMACF a partir do olhar sobre a inclusão das populações de entorno das UCs na gestão das mesmas e do território deste mosaico e suas riquezas que possuem valor difuso e coletivo.

Em princípio, portanto, realiza-se uma revisão das normativas, seguindo-se a cronologia internacional e nacional relevante para a pesquisa dentro da proposta dos Mosaicos de Áreas Protegidas – MAPs, e sua relação com o movimento ambientalista. Esta revisão é acompanhada de citações de outros trabalhos de pesquisa neste tema, especialmente dentro da realidade brasileira. Após este olhar crítico a respeito da legislação ambiental, procede-se o estudo de caso em duas fases, que se seguem:

FASE I - Tem caráter analítico, procurando-se observar os documentos<sup>25</sup> referentes ao MMACF desde sua criação, em 2006. Foram levantadas as diretrizes referentes ao tema de pesquisa, buscando-se situá-las na linguagem normativa e nos conceitos acadêmicos apresentados anteriormente. Além disso, especialmente em atas e relatórios de reuniões, encontros e outras atividades práticas, foram contabilizadas as inserções dos coletivos presentes no território do MMACF em seus processos de gestão. Não será utilizado, no entanto, qualquer critério numérico, visto que se pressupõe, neste projeto, que não há parâmetros quantitativos satisfatórios para se compreender a inclusão na gestão. Considerou-se frágil, também, a análise realizada observando-se apenas a paridade de participação em reuniões de conselhos ou em atividades das UCs ou do Mosaico. A simples presença de associações, grupos ou indivíduos das comunidades de entorno nestes espaços de gestão não nos demonstra o nível de participação dos mesmos ou de atenção conferida pelos conselheiros e gestores de UCs às suas colocações. Apenas nos aponta tendências e identifica grupos sociais mais destacados na relação analisada. Vários trabalhos científicos apontam que o simples acompanhamento das porcentagens de presença de cada ator às reuniões dos

---

<sup>25</sup> Decreto; atas de constituição do conselho consultivo e das reuniões do mesmo; relatórios da cooperação franco-brasileira; Planejamento Estratégico, dentre outros.

Conselhos, ao longo do tempo, não responde sobre a amplitude da participação da sociedade na gestão das APs. Uma abordagem exclusivamente numérica da presença dos representantes seria limitada para demonstrar a inclusão de comunidades de entorno na gestão, podendo inferir resultados decorrentes de fatores específicos e não atrelados às relações de poder aqui discutidas.

Por isso, esta fase tem a finalidade primordial de embasar a metodologia de campo, levantando dados imprescindíveis para a condução das entrevistas. Com base nas proposições de Thiollent (1984), o objetivo central é avaliar o alcance da política dos MAPs em termos de inclusão na gestão territorial, analisando-se as condições socioculturais em que se dá a relação entre gestores de APs e as populações residentes em seus territórios que possam explicar o nível de diálogo travado e possível, dando pistas sobre as relações de poder em que se encontram as políticas locais e a nacional de áreas protegidas na atualidade. Não se quer atender, porém, ao radicalismo filosófico de que os dados quantitativos são irrelevantes, próprio dos pesquisadores humanistas, que consideram qualquer preocupação deste tipo como vinculada ao positivismo. (THIOLLENT, 1984)

FASE II – Esta fase confere teor essencialmente qualitativo à pesquisa, trazendo o trabalho de campo como real aprofundamento da questão central, tendo caráter avaliativo.

Considerou-se, então, que analisar a problemática da conservação da natureza sob a perspectiva social exige o recurso às ciências humanas, já que a própria noção de *natureza* é sociocultural e, por isso, histórica; e já que a gestão e manejo de recursos naturais, por meio da proteção de áreas predeterminadas, é um ato exclusivamente humano e atrelado a relações de poder. Pressupõe-se que a ação ou a percepção humana tenha significado subjetivo ou intersubjetivo (decorrente de regras que criam valores coletivos), e por isso não podem ser analisados objetivamente – objetivo aqui entendido como independente da pessoa e o contexto em que se dá sua percepção (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004). Parte-se do pressuposto, portanto, “de que a sociedade de nossa espécie é uma organização natural” (MORIN e AZAZIEL apud LOUREIRO e AZAZIEL, 2006, p.), não podendo ser pensada, portanto, como destacada da própria “natureza”. Isto coloca a concepção de *relação sociedade-natureza*, discutida no referencial teórico, como um objeto a se olhar sob a luz da racionalidade proposta por E. Leff, problematizando o separatismo ocasionado, na gestão ambiental, pelo pensamento analítico-linear. Por isso, ressalta-se a dialética entre este pensamento e o contexto histórico, atentando-se para a pré-suposição de que “a ciência é uma práxis da nossa espécie”. Da mesma forma, far-se-á uma “abordagem dialética para a gestão participativa”. (LOUREIRO e AZAZIEL, 2006, p.04)

Esta fase é, portanto, o coração da pesquisa, quando foram entrevistados quatro indivíduos representantes do MMACF, sendo eles conselheiros por representarem órgãos públicos (gestores ou agentes de programas específicos) ou por serem convidados como representantes de ONGs de referência para o mosaico. Selecionaram-se aqueles representantes com função-chave na gestão do MMACF ou das UCs inseridas no território-caso, procurando-se caracterizar tais atores sociais e identificar sua percepção sobre conservação e sobre inclusão das populações residentes na gestão das APs. Escolheram-se dois conselheiros com cargos operacionais de gestão, e dois com função de conduzir a política de diálogo social. Para se observar a percepção das populações de entorno de UCs, foram realizadas oito entrevistas com moradores residentes nos interstícios do território do MMACF, selecionados de forma a abranger o máximo de diversidade possível – considerando-se o limite numérico - a fim de entender a visão destes a respeito da UC e da sua gestão. Buscaram-se tanto personagens indicadas como lideranças diante dos Conselhos, quanto pessoas não necessariamente engajadas em causas ambientais ou sociais. Foram três produtores rurais, um empreendedor de turismo, sendo um informal e outra formalizada no setor de transporte, uma dona-de-casa e duas professoras de escola municipal. Dois indivíduos estavam situados no entorno da

Reserva Biológica – REBIO - do Tinguá (Federal), dois no da REBIO de Araras (Estadual), três no entorno do Parque Nacional da Serra dos Órgãos – PARNA-SO – e um no do Parque Estadual dos Três Picos – PETP. A pequena abrangência numérica de entrevistados se deu pelo fato de haver pouco tempo para os levantamentos de campo, já que o mestrado profissional pressupõe a inserção dos pesquisadores no mercado de trabalho – além de, no caso do PPGPDS, haver três treinamentos de campo descolados da pesquisa individual de cada aluno, e que tomam seis meses letivos de trabalho -, imputando pouco tempo para o estudo de caso. Por isso, os resultados aqui obtidos, não podem ser considerados como representativos da totalidade da população residente no território do MMACF, mas sim como um dos retratos possíveis da relação gestão pública – sociedade.

Não se preocupou, durante as entrevistas, com o controle de variáveis ou o distanciamento do pesquisador, pois que se partiu da premissa de que esta objetividade não existe. Optou-se pelo encontro pessoal entre entrevistador e entrevistado, estando estes “sujeitos às influências verbais (o que é dito ou perguntado), às não-verbais – pausas e silêncios -, cinésica – movimentos corporais -, e paralinguística – volume e tom de voz), e às decorrentes da visualização das reações faciais do interlocutor” (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004). Não se realizou, no entanto, uma análise destas nuances individuais de cada entrevista, mas apenas se esteve consciente das diferenciações inerentes a cada relação entrevistador-entrevistado. As entrevistas foram semi-estruturadas, e as perguntas abertas, de modo a que o entrevistado pudesse expressar sua opinião a respeito do assunto de acordo com sua visão particular. Porém, utilizou-se um roteiro de perguntas que facilitassem a coleta de informações sobre o assunto em análise, evitando-se que o entrevistado fugisse muito do mesmo. Não se buscou, no entanto, a obtenção de respostas objetivas, como se daria numa análise experimental ou quantitativa, em que se busca a categorização e a generalização de resultados (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004). Pelo contrário, estimulou-se a abertura das respostas a fim de identificar as percepções subjetivas do entrevistado sobre as questões mais relevantes para a pesquisa, a fim de se entender as motivações e significados que as geraram.

Ao adotar essa mesma perspectiva, Fontana e Frey (2000) consideram que a entrevista qualitativa é um “texto negociado” resultante de um processo interativo e cooperativo que envolve tanto o entrevistado como o entrevistador na produção do conhecimento. (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004, p.146)

Procedeu-se, além disso, as entrevistas em âmbito individual, de forma que se pudesse identificar o alcance da inclusão da sociedade na gestão das UCs e do MCF. Por isso, a seleção dos entrevistados se deu buscando-se atender ao máximo possível de diversidade sociocultural dentro das populações inseridas nos interstícios do Mosaico. A seleção limitou-se apenas às zonas inseridas no entorno das UCs de proteção integral, querendo com isto observar a relação “sociedade-natureza” em sua práxis mais direta e contrastante. Ainda, centrando-se no encontro fechado apenas do pesquisador com o entrevistado, foi possível observar concepções pessoais que em entrevistas grupais talvez não fossem explicitadas, devido ao poder de persuasão e centralização de alguns indivíduos.

Isto não significa, no entanto, defender um relativismo subjetivista, de acordo com o qual cada um tem a sua ‘verdade’, mas reconhecer que as visões de mundo de grupos humanos se sustentam nos níveis de compartilhamento vivenciados por eles: época, lugar, processos de socialização, nível de desenvolvimento da ciência e da sociedade, hábitos e costumes culturais, língua, ambiente etc. Diferentes entrevistadores e entrevistados podem chegar a conclusões distintas sobre um mesmo tema investigado, o que torna defensável que o pesquisador, ao relatar seus resultados, deixe bastante explícitas suas concepções e visões sobre o assunto, assim como ofereça informações detalhadas sobre os participantes da

pesquisa. É isto que permitirá àquele que não participou da pesquisa refletir e criticar os resultados à luz da compreensão do contexto em que as conclusões foram extraídas. (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004, p.147)

Esta metodologia não se pretende representativa da totalidade do universo do MCF, mas visa entender as lógicas sociais que informam as ações, através do estudo das percepções dos atores. Esta análise é essencialmente qualitativa, ou seja, baseia-se no olhar do pesquisador sobre os discursos dos entrevistados. Por si própria, então, já se trata de um encontro cultural, em que tanto as respostas quanto a avaliação das mesmas se inserem num contexto histórico e num ambiente criado pela relação entrevistado-pesquisador. Por isso, não há a pretensão de se usar parâmetros ou critérios assumidos como isentos de cunho ideológico ou estéreis das relações de poder existentes dentro da própria ciência e da práxis realizada durante a entrevista.

Além das entrevistas, procedeu-se observação participante durante duas reuniões de Conselho Consultivo do MCF. Procurou-se detectar indicadores de diálogo dos gestores com os residentes, assim como o nível de participação destes na gestão da UC. Além disso, teve-se um olhar especial nos sentidos de pertencimento em relação ao território do MCF ou da UC específica, através de questões sobre a conservação da natureza e sua presença no cotidiano das pessoas, além das identidades culturais e grau de interferência nas diferentes visões. (THIOLENT, 1984)

Segundo a interpretação de P. McHugh e outros (1974), a avaliação do trabalho científico (e, por extensão, qualquer forma de avaliação) possui uma dimensão de ação moral que os positivistas pretendem naturalizar, dando conta dela de modo descritivo como se os critérios, normas ou convenções fossem do tipo “leis naturais”. (THIOLENT, 1984, p.48)

Utilizou-se, portanto, a entrevista como principal mecanismo para a pesquisa qualitativa, considerando-se como vantagem da mesma o fato de “favorecer a relação intersubjetiva do entrevistador com o entrevistado, e, por meio das trocas verbais e não verbais que se estabelecem neste contexto de interação, permitir uma melhor compreensão dos significados, dos valores e das opiniões dos atores sociais a respeito de situações e vivências pessoais” (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004). Este método tem caráter de troca, ou seja, há influência mútua entre o entrevistador e o entrevistado, podendo-se falar em um discurso compartilhado, em que se tem “acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e ao mundo circundante” (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004). Já na observação direta dentro das reuniões de conselho, o objetivo maior foi a análise de comportamento humano diante das condições dadas, a fim de avaliar este espaço de encontro direto como instrumento de participação nas decisões sobre a gestão do território, observando-se “a forma como as pessoas agem no cotidiano e não somente falam sobre ele” (FRASER, GONDIM, BAHIA, 2004). Para isto, a pesquisadora participou das reuniões, não como conselheira<sup>26</sup>, mas como integrante da sociedade civil, guardando seu direito à participação.

Partiu-se do princípio, portanto, de que se está lidando com dois grupos sociais: as equipes gestoras de Parque e Reservas, e os moradores de entorno das mesmas<sup>27</sup>. Teve-se em mente o pensamento de alguns dos filósofos contemporâneos<sup>28</sup>, mencionados por Escóssia e Kastrup

<sup>26</sup> Os Conselheiros são normalmente os chefes de UCs, às vezes representados por outros da equipe de gestão, além das organizações da sociedade civil e de representantes de instituições públicas, tendo o Conselho regime paritário entre estes três entes.

<sup>27</sup> Tendo-se sempre em mente que são grupos “criados” pela relação imposta, guardando a diversidade sociocultural inerente a cada qual e à sociedade presente no território tratado.

<sup>28</sup> Gilles Deleuze, Félix Guattari, Michel Foucault, Paul Veyne, Bruno Latour, Michel Callon e Jonh Law.

(2005), sobre a dicotomia também criada na ciência positivista, entre indivíduo e sociedade: “o conceito de coletivo surge aqui ressignificado, entendido como plano de co-engendramento e de criação, indicando um caminho peculiar e fecundo para a superação da referida dicotomia”. Segundo esses autores, o coletivo estaria associado mais à relação entre os indivíduos ou entre grupos, do que a estas entidades como dados em si. Baseando-se na obra de Veyne (1982) - *Foucault revoluciona a história*, pode-se afirmar que os objetos e sujeitos são determinados pela relação (ou prática) e não o contrário, não existindo, portanto, antes dela. Para isto, compara-se esta condição com a obra de arte, que só adquire significado através do intérprete. (ESCÓSSIA e KASTRUP, 2005)

Esta condição está subtendida na pesquisa que se segue, que criou duas identidades produzidas por uma relação, por práticas, sejam elas normativas ou materiais. Assim como se pode observar este condicionamento na metodologia de entrevistas, que produz os sujeitos entrevistador e entrevistado através da relação proporcionada pela própria entrevista. Isto confere maior coerência à análise.

A partir de tal perspectiva, não cabe investigar se fenômenos como percepção e sentimento são individuais ou sociais, pois indivíduo e sociedade deixam de ser unidades, ou parâmetros opostos de análise. A percepção e o sentimento, fenômenos frequentemente analisados sob a ótica da dicotomia individual-social, passam a ser considerados processos que se constituem a partir do entrecruzamento de duas segmentaridades<sup>29</sup>, a molar e a molecular, ambas co-extensivas a todo campo individual e social. (ESCÓSSIA e KASTRUP, 2005, p. 299)

Baseando-se em Deleuze&Guattari (1996, p. 86), os autores acima citados tentam afastar qualquer tipo de dualidade, afirmando que a realidade *flexível e primitiva* coexiste com a *dura e moderna*, rejeitando a ideia de que a primeira (*molecular*) seja exclusivamente individual ou inter-individual, e a segunda (*molar*) seja apenas do domínio do social. No trabalho de pesquisa aqui realizado, poder-se-ia dizer que as populações locais, ditas muitas vezes “rurais” ou “tradicionais”, seriam representativas de um sistema social molecular, em que as relações de família e de trocas seriam primitivas, quando comparadas com as do modo de vida “moderno” ou “urbano”. Acontece que esta seria uma visão também dicotômica e dissociada da realidade concreta, em que as relações sociais se dão por uma mescla da escala mundial com a regional e a local, em que todas se influenciam mutuamente e estão sujeitas a constantes e graduais transformações. A escala macro hoje atua através do sistema político-econômico internacional e dos meios de comunicação cada vez mais livres e acessíveis, afetando a escala regional que por sua vez age na local diretamente. Na contramão, os modos de vida locais trazem a diversidade cultural imperante e que enriquece o sistema mundial que se esforça pela padronização. No caso estudado, fica evidente a relação intrínseca entre o centro urbano da segunda metrópole brasileira com seu interior, sendo totalmente dependentes principalmente em termos de subsistência regional. Isto, acrescido da constante mobilidade entre periferia e centro do Estado, que não se encontram fisicamente distantes, confere maior pluralidade de características culturais, ficando tênue a linha divisória entre características “moleculares” e “molares”, tanto no centro quanto na periferia.

A ideia, então, foi focar a pesquisa na aproximação/distância entre o contexto normativo que direciona as políticas de diálogo para a conservação e as práticas transcorridas no âmbito das UCs (tratadas aqui institucionalmente), tentando-se identificar as dificuldades na sua aplicação. A partir daí, se associou esta lacuna às referências teóricas que explicitam a

---

<sup>29</sup>Escóssia e Kastrup (2005) usam esta “segmentaridade” como processos que se distinguem mas são inseparáveis (assim como o indivíduo e a sociedade), que se atravessam e não necessariamente se opõem.

imponência das relações de poder na elaboração de políticas públicas, por sua vez baseadas na construção positivista predominante do conhecimento, também submetida ao contexto de dominação. Buscaram-se estas ditas “externalidades” do conhecimento nos discursos dos gestores, assim como nos dos moradores de entorno, identificando-se possíveis processos de manutenção das relações de poder ou de alcance da emancipação por parte daqueles em posição subalterna, através das oportunidades de encontro entre os dois grupos.

Buscou-se, para isto, identificar as iniciativas, de ambos os lados, de mitigação do contraste populações de entorno - UCs, de inserção das populações, rurais<sup>30</sup> ou não, nos processos de gestão para a conservação.

## 5-CONTEXTUALIZAÇÃO NORMATIVA

Almeja-se, aqui, situar as condições locais da área de estudo no contexto geral ligado à proteção da natureza, a fim de melhor avaliar, ao final da pesquisa, os fatores que possam influenciar a situação observada. Para isso, optou-se pela cronologia de adoção dos espaços protegidos no Brasil, contextualizando-a junto aos marcos internacionais até chegar à mais recente política dos MAPs.

Áreas Protegidas são espaços territoriais, continentais ou oceânicos, destinados legalmente à proteção da natureza. Segundo Medeiros (2003 e 2008), são designados “à conservação e/ou a preservação de recursos naturais e/ou culturais, a elas associados”. A definição da IUCN (1994) inclui “proteção e manutenção da diversidade biológica (...), manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos”. A nomenclatura entre os Estados-nação pode variar, mas a definição é reconhecida mundialmente e atestada nas convenções globais, em que se determinam as diretrizes e metas para a preservação da biodiversidade e a conservação dos recursos naturais. Durante o V Congresso Mundial de Parques, em Durban - África do Sul -, em setembro de 2003, anunciou-se que 12% da superfície terrestre se encontrava sob proteção, sendo a maior parte continental, com apenas 0,5% dos oceanos protegidos. Afirmou-se, ainda, que, apesar de se ter aumentado significativamente a extensão coberta por áreas protegidas nas últimas décadas, o número de espécies ameaçadas de extinção também se elevava bastante. Por isso, no Congresso fez-se um chamado para as questões de gestão, a fim de tornar a proteção mais eficiente, tocando-se tanto na responsabilidade dos órgãos gestores, como na participação das comunidades envolvidas. Citou-se a variedade de tipos de áreas protegidas no mundo, a problemática de seu isolamento e fragmentação que traz a necessidade de uma avaliação mais ampla e da gestão compartilhada e integrada por ecossistemas, além da valorização dos modelos de gestão comunitária. (UICN, 2005) Mas foi ainda em 1982, durante o III Congresso Mundial de Parques Nacionais, que se estabeleceu a necessidade de aumentar a qualidade de vida das populações dos países em desenvolvimento para que as UCs fizessem sentido, destacando-se, também, o respeito à diversidade cultural nestas regiões (VALLEJO, 2009).

O Brasil está entre os países mais atrasados na adoção oficial de áreas protegidas devido à falta de interesse das elites rurais na fase da República, apesar dos movimentos em prol da legalização destes espaços ocorrerem desde o segundo Reinado. Somente em 1937 criou-se um “instrumento robusto” de criação do primeiro Parque Nacional<sup>31</sup>, nos moldes do Yellowstone, nos EUA. Tambellini (2007) afirma, porém, baseado em Andrade Filho (2005), que a primeira área protegida decretada no país foi a Reserva Florestal do Acre<sup>32</sup>, em 1911.

<sup>30</sup> Aqui, esta população não está limitada aos agricultores.

<sup>31</sup> Parque Nacional do Itatiaia, o primeiro decretado com fins de pesquisa e lazer para a população urbana.

<sup>32</sup> Esta, no entanto, não foi posteriormente consolidada.

Segunda a autora, apesar de não ter sido implantada, se trata da primeira “ação do governo brasileiro para a conservação da biodiversidade”. Outras manifestações já haviam existido no Império de D. Pedro II, quando o próprio imperador desocupou e recuperou um grande fragmento de floresta na cidade do Rio de Janeiro, instituindo as Florestas da Tijuca e das Paineiras com o objetivo de garantir o fornecimento de recursos hídricos para a região. Esta pode ser tratada como a primeira área protegida do país, sendo posteriormente denominadas como florestas protetoras pelo Código Florestal de 1934. Neste mesmo ano, decretaram-se o Código de Águas, o Código de Caça e Pesca e o Decreto de Proteção aos Animais, o que permitiu a criação dos primeiros Parques e Florestas Nacionais. Já o Código Florestal de 1965 se instala num contexto em que a comunidade internacional promove debates avançados a respeito da conservação da natureza e o governo brasileiro “moderniza” sua legislação como consequência de ser signatário da convenção mundial. O novo Código institui quatro novas tipologias de áreas protegidas em substituição ao Código de 34. São elas o Parque Nacional, a Floresta Nacional, a Área de Preservação Permanente e a Reserva Legal (MEDEIROS, 2008). Dessas duas últimas, “a primeira declarando intocável todos os espaços cuja presença da vegetação garante sua integridade (serviços ambientais) e, a segunda, transferindo compulsoriamente para os proprietários rurais a responsabilidade e o ônus da proteção” (BRASIL, 1965 citado em MEDEIROS, 2008). Finalmente, em 1967 estabeleceu-se um órgão para a gestão das APs, o IBDF, sendo que a partir de 1973, este passou a dividir esta função com a SEMA (MEDEIROS, 2008). Porém, somente em 2000 se concretizou um Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC -, sendo estas unidades as APs definidas por tal Lei. Esta é fruto de longos debates travados entre “preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas” após um estudo encomendado pelo governo à época à Funatura, e atende também a uma agenda ambientalista internacional. “Os objetivos do SNUC, explicitados em seu art. 4º, praticamente coincidem com aqueles estabelecidos pela UICN.” (VALLEJO, 2009)

### **5.1. O SNUC**

A novidade da Lei 9.985/2000 (SNUC) é a categorização em UCs de proteção integral e de uso sustentável e o reconhecimento das Reservas da Biosfera (MEDEIROS, 2008), e especialmente a exigência de consultas públicas às populações afetadas direta e indiretamente pela criação e gestão das UCs. As UCs de Proteção Integral tem como objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”, e são compostas pelas seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. O uso indireto, nos Planos de Manejo específicos de cada UC, costuma estar vinculado ao turismo, se tratando da entrada controlada de visitantes para lazer e esporte, especialmente nos PN e MN, e à educação e pesquisa, no caso das restantes. As UCs de Uso Sustentável tem como objetivo “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, e são compostas por: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. O “uso sustentável” aqui normalmente está atrelado ao controle estatal do uso e ocupação do solo, principalmente em relação ao licenciamento de novas atividades – caso das APAs; ou ao manejo de culturas ou extração de produtos determinados e em acordo com regulamentação do Estado; também está associado ao turismo ecológico com fins econômicos privados – caso das RPPNs. Comumente as UCs de Uso Sustentável se localizam em espaços entre UCs de Proteção Integral, ou ao seu redor, com estas compondo suas zonas-núcleo. Desta forma, as regras de funcionamento daquelas coincidem com as previstas para Zona de Amortecimento das de uso mais restrito.

Medeiros (2008) aponta a importância das categorias RESEX – Reserva Extrativista – e RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável – atendendo a reivindicações de populações locais, cientistas e ambientalistas, como tipologias fomentadoras da inclusão social na implantação das unidades. Porém, afirma o mesmo autor:

(...) é preciso ainda estabelecer com maior precisão a integração das áreas protegidas com as diversas escalas de planejamento e gestão do território, hoje formalmente identificadas através dos mosaicos e dos corredores ecológicos. O próprio SNUC reconhece e consagra em seu texto a importância dessas ferramentas para o processo de gestão das áreas protegidas, porém, na prática, as experiências e os resultados são ainda muito pouco numerosos e bem avaliados. (MEDEIROS, 2006, p.60)

No contexto mais recente, então, afirma-se que 20 milhões de quilômetros quadrados em terra e mar estão oficialmente protegidos em todo o globo (CEPAL, 2005 in IRVING *ET all*, 2008). O mesmo trabalho afirma que a importância das APs vem crescendo, o que foi reafirmado no Congresso Mundial de Conservação da Natureza da IUCN em 2008. Porém, sabe-se que a extensão de terra desmatada também tem aumentado globalmente, o que cria um paradoxo entre as diretrizes econômicas de crescimento, e as diretrizes de conservação. No Brasil, dados do MMA indicam que o número de UCs também aumentou, em ambas as tipologias definidas pelo SNUC, ampliando a extensão de área protegida para 98 milhões de hectares, o que representa 11,49% do território nacional (IRVING *et all*, 2008). Deve-se fazer, no entanto, um balanço entre a evolução de áreas conservadas e áreas desmatadas, a fim de saber o incremento real de cobertura florestal ou em regeneração, ou de biodiversidade preservada.

## 5.2. O PNAP

Somente em 2006 se lança um Decreto que institui nosso primeiro Plano Estratégico de Áreas Protegidas (Dec. 5.758/2006) atendendo aos compromissos assumidos 14 anos antes pelo Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD – de 1992, e considerando que a Convenção sobre Diversidade Biológica “prevê o desenvolvimento de estratégias para estabelecer sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas até 2015”. O destaque do PNAP à participação social na gestão, comparando-se aos instrumentos anteriores, pode ser considerado uma grande evolução. Logo em seu Art. 2º ele infere que “contará com participação e colaboração de representantes dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil”. Além de inserir em seus princípios a conservação da diversidade sociocultural, a erradicação da pobreza e das desigualdades regionais, inclui em inciso o princípio da “promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas”, o que é detalhado pelas diretrizes “XI - assegurar o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas, garantindo o respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais, e XII - fortalecer os instrumentos existentes de participação e controle social, bem como os de monitoramento e controle do Estado”. Este trecho pode ser considerado contraditório, visto

que valoriza o poder do Estado, quando este, nas práticas de gestão já favorecedoras do mesmo, acaba por ofuscar a participação dos cidadãos comuns. O PNAP (BRASIL, 2006) também incorpora o avanço do “reconhecimento da importância da consolidação territorial das unidades de conservação e demais áreas protegidas”, admitindo-se as dificuldades em se efetivar a implantação das UCs decretadas e seu reconhecimento pelos diversos órgãos administrativos regionais. Este princípio é previsto pela diretriz “XX - incluir a criação de áreas protegidas na formulação e implementação das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional”. Na sua diretriz “VI - as áreas protegidas devem ser apoiadas por um sistema de práticas de manejo sustentável dos recursos naturais, integrado com a gestão das bacias hidrográficas” se preconiza a integração entre as diversas instâncias de gestão territorial dos recursos naturais, o que é complementado por “VII - facilitar o fluxo gênico entre as unidades de conservação, outras áreas protegidas e suas áreas de interstício”, que dá ênfase aos corredores ecológicos e aos mosaicos de UCs. (BRASIL, 2006)

Nos objetivos específicos para planejamento e gestão de UCs do PNAP, coloca-se “b) aprimorar a regulamentação do SNUC em relação à consulta pública, gestão compartilhada, mosaicos, corredores ecológicos, compensação ambiental e categorias de manejo entre outros; c) estabelecer e promover o funcionamento dos conselhos das unidades de conservação; d) solucionar os conflitos de uso dos recursos naturais em unidades de conservação; e) solucionar os conflitos decorrentes da sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas e terras quilombolas; f) concluir, no âmbito dos órgãos ambientais, os processos de regularização fundiária de todas as unidades de conservação; g) dotar as unidades de conservação de instrumentos de gestão e infra-estrutura básica de funcionamento; e h) desenvolver e implementar um sistema de fiscalização e controle efetivo para as unidades de conservação”. Estas são justamente as barreiras operacionais encontradas na gestão destes espaços desde a criação do SNUC. O direcionamento de tais afirmativas, com relação aos espaços de governança, deixa transparecer que a gestão participativa através dos instrumentos fomentados (mosaicos, conselhos, consultas etc.) pode ser, na verdade, a manutenção de ambientes de informação, persuasão e concertação de conflitos justamente para “solucionar” os entraves à conservação determinada a priori pelas instituições públicas. Tais ferramentas são instaladas, a princípio, para legitimar a presença das UCs nos territórios, e para fazer funcionar regras e ações previstas nos Planos de Manejo<sup>33</sup> específicos de cada UC. Não fica claro, ali, que as diretrizes legais estejam abrindo novos espaços de cidadania e autonomia das populações referentes à administração de seus territórios. Sem proporcionar capacitação política para a construção de ambientes democrático-deliberativos, em que se aceite os conflitos como decorrentes da diversidade cultural e inserção histórica e das desigualdades sociais, dificilmente as concepções levantadas pela PNAP irão constituir em transformação de realidades. “O olhar lúcido e construtivo dirigido à desmistificação do ‘mito conflito’, talvez seja o primeiro passo para a gestão de parques nacionais. Com este entendimento, será então possível um movimento no sentido efetivo de governança democrática.” (IRVING *ET all*, 2006)

Após estes objetivos, a PNAP define as estratégias para alcançá-los. E ainda “a) adotar medidas políticas, jurídicas e administrativas, entre outras, para aprimorar a integração de unidades de conservação a paisagens terrestres e aquáticas continentais e marinhas mais amplas; e b) garantir o estabelecimento e a manutenção da conectividade entre ecossistemas; lançando-se também as estratégias. Além disso: “a) fortalecer sistemas inovadores de

---

<sup>33</sup> O Plano de Manejo é um documento técnico pertencente e aplicado no âmbito de uma UC que contém o zoneamento de toda a sua área e da Zona de Amortecimento, com detalhamento de suas características físico-químicas e biológicas, e de suas regras e diretrizes de uso e proteção. Normalmente é elaborado em forma de planejamento para longo prazo do funcionamento da instituição UC, com sua infra-estrutura, equipe e conselhos gestores.

governança e aqueles previstos no SNUC; b) fomentar o envolvimento dos diversos setores de governo e da sociedade civil na gestão do SNUC; e c) estabelecer mecanismos que assegurem a participação de comunidades locais, quilombolas e povos indígenas, bem como de outras partes interessadas, no estabelecimento e na gestão de unidades de conservação e outras áreas protegidas existentes”, também com definição de estratégias. Enfatiza, ainda, mais objetivos concernentes à interação e capacitação entre as diversas equipes gestoras e instâncias governamentais, à eficácia da gestão, especialmente em relação à promoção do desenvolvimento sustentável na sua zona de influência, assim como à inclusão social e valorização cultural regional na gestão das UCs, com detalhamento estratégico. (BRASIL, 2006)

### **5.3. A governança democrática na gestão ambiental**

Foi traduzido do Acordo de Durban (IUCN, 2003), que expõe sobre *governança*:

(...) engloba a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento, que determinam a forma pela qual se exercem o poder, a responsabilidade e as tomadas de decisão, e na qual os cidadãos e outros interessados diretos expressam sua opinião. (IRVING, GIULIANI e LOUREIRO, 2008, p. 16)

E concluiu-se:

Esta leitura deve se fundamentar no reconhecimento da perspectiva social e na construção de pactos capazes de exprimir a dinâmica de interesses coletivos diante do desafio comum de proteção da biodiversidade, a partir de valores materiais e imateriais, resultantes da história social e dos diferentes significados e cosmologias de interação com a própria natureza. (IRVING, GIULIANI e LOUREIRO, 2008, p. 16)

Essa dinâmica se insere nas interferências de B. Latour na ecologia política, aquela que responde pelos movimentos ambientalistas que iniciaram a trajetória da preocupação com a manutenção dos recursos naturais e aumento da qualidade de vida. Em “Políticas da Natureza”, Latour (2004) apresenta a Ecologia Política como o campo das disputas de poder da sociedade em torno da construção discursiva, da linguagem que determina as normas relacionadas ao uso de recursos, necessariamente passando por conflitos decorrentes de valores culturalmente diferenciados a respeito também da sua conservação. O movimento ecológico, então, foi lançado pela parcela da população que tem acesso a determinados benefícios oferecidos pelo sistema político-econômico, e a oportunidade de contribuir para os processos sociais hegemônicos, fatalmente influenciando a sociedade como um todo. Os grupos marginalizados deste processo, e que habitam territórios também à margem dos assentamentos privilegiados, comumente se localizam nos limites ou dentro de espaços considerados de “preservação”. Desta forma, fica difícil conciliar uma ideologia surgida no seio de grupos sociais privilegiados, mas que afeta a vida de grupos que não tem acesso aos mesmos benefícios e não compartilham dos mesmos valores. Tais grupos, geralmente quando são convocados à participação nos processos de gestão, o são através de representantes, também chamados de “lideranças comunitárias”, que não acessam a linguagem completa utilizada pelas equipes gestoras. “Por isso a participação deixa de ter significado para a população e para o próprio futuro da unidade.” (TAMBELLINI, 2007, baseado em BRITO, 2000, p.35)

O histórico nacional de criação de espaços protegidos sugere a dificuldade em se adotar medidas em prol da gestão participativa e inclusão social. Medeiros (2003) e Medeiros et al.

(2004) elucidam esta questão fazendo uma cronologia institucional da conservação da natureza no Brasil, associada a estratégias político-territoriais. A primeira UC decretada no país – o Parque Nacional de Itatiaia, em 1937 – consolidou a influência norte-americana na proteção da biodiversidade brasileira, e a intenção de centralizá-la no Estado. Isto se fortaleceu durante o regime militar, quando as áreas oficialmente demarcadas se tornaram estratégicas para o controle do território nacional.

Muitas das práticas conservacionistas, como a implantação de parques nacionais e reservas naturais são marcadas pelo autoritarismo de muitas das instituições governamentais e de várias organizações não-governamentais conservacionistas nacionais e internacionais. Essas práticas conservacionistas muitas vezes desrespeitam os direitos civis das populações locais, promovendo o seu deslocamento forçado das áreas transformadas em parques e ignorando seu vasto conhecimento e práticas de manejo de florestas, rios, lagos e ambientes costeiros. (DIEGUES, 2000, p.16)

Assim, mesmo após a redemocratização do país e a criação de instrumentos legais favoráveis à gestão efetiva das UCs, como o SNUC (Lei 9985/2000), esta passa por entaves inerentes à cultura institucional conservadora do Estado, herdada de outros tempos. Esta cultura trouxe uma visão bastante dual da relação sociedade-natureza, refletindo-se em fortes manifestações ideológicas dentro do movimento ambientalista, que foi responsável pela definição da maioria das áreas protegidas existentes e acabou se inserindo no contexto do poder público. Dessa forma, a política de áreas protegidas no Brasil pode ser considerada como mais um espaço de exercício do poder de uma elite intelectual urbanizada sobre grupos desprivilegiados, sendo este contraste acentuado quando se fala em populações socialmente fragilizadas, que mais comumente ocupam áreas legalmente não edificáveis e não agricultáveis. Considera-se, aqui, que estas populações foram gradualmente “empurradas” para terrenos de baixo valor, devido à especulação imobiliária e/ou à pressão fundiária, instalando-se em áreas de risco, com ausência de saneamento e de outros direitos civis. Em muitos dos casos, são as áreas destinadas à preservação pela legislação ambiental, e por isso as pessoas ficam vulneráveis à constante ameaça da fiscalização ambiental. Portanto, a política ambiental vem como uma possível defensora da qualidade de vida, mas que na prática, muitas vezes, se torna mais um agravante das desigualdades sociais.

Baseando-se nas leituras de Foucault (1979), este pode ser considerado um dos mecanismos locais de exercício de poder – funcionando como uma nova questão fundiária -, apesar de o pensador considerar a execução de poder um conceito ainda em construção devido à dificuldade em se determinar quem o exerce, em que nível, e até que instância – sabe-se, ao menos, quem não o detém. Para ele, dar abertura ao discurso das classes oprimidas, e divulgá-lo, é uma maneira de fomentar a luta, de revelar o “segredo” de cada situação, que normalmente é relatada apenas por um lado da relação.

A atuação essencialmente fiscalizadora e punitiva dos órgãos ambientais acaba tendo, em muitos casos, um efeito socialmente impactante, que pode conduzir, inclusive, à não mitigação de impactos negativos às APs devido a condições pouco integrativas, agravando ainda mais as dualidades. Assim, as ações de gestão em sua maioria ficam restritas a questões técnicas pressupostas em Planos de Manejo contratados, especialmente naquelas UCs de uso restrito, como Parques e Reservas Biológicas. Isto confere um caráter limitado – mais próximo de “manejo” - ao termo “gestão” que, segundo ALEGRIA (2007), a própria UNESCO (2007) define como um conceito necessariamente associado à transdisciplinaridade e à multiplicidade social. Irving, Giuliani e Loureiro (2008) elucidam a situação dos Parques brasileiros, em que a excessiva restrição ao uso impõe uma condição de isolamento da área da UC, em que seu entorno se torna uma ameaça, sendo, para eles, o modelo mais evidente de separação sociedade-natureza. Sob esse prisma, pode-se dizer que o aparecimento dos

Conselhos Gestores, ainda no SNUC, e a exigência mais contundente de se realizar gestão de UCs com inclusão e participação social – retratada no PNAP - sejam parte de uma “contracultura” ao próprio Estado. Este fato, aliado ao histórico fundiário também conservador do Brasil<sup>34</sup> e à formação deficiente dos profissionais de meio ambiente, é gerador de complexos conflitos entre gestores e populações afetadas pela implantação de UCs, fazendo com que as iniciativas existentes de gestão participativa sejam ainda frágeis e experimentais (IRVING et al, 2006). Estes autores afirmam, então: “este quadro parece indicar que o processo está ainda em fase inicial, e talvez este seja um momento essencial para se refletir sobre o contexto e os rumos desejados para a gestão de parques nacionais, pensando cenários futuros e construção de novas práticas.” Por enquanto, é dominante a instauração de um “simulacro de democracia” nas propostas reais de zoneamento ambiental (IRVING, GIULIANI e LOUREIRO, 2008)

Aos poucos esta temática se torna proeminente no debate e nas propostas institucionais, percebendo-se o atrelamento das questões sociais às ambientais, e a complexidade desta interação. Em seu artigo intitulado *Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos*, Carlos Frederico B. Loureiro aponta sobre as “denominadas populações tradicionais” que residem próximas às áreas das UCs:

Constituem-se, portanto, em grupos sociais que classicamente se apresentam como de interesse para instituições governamentais e não-governamentais envolvidas com a conservação e a gestão ambiental. As postas à margem pelo processo produtivo capitalista em seu movimento de urbanização são objeto de atenção especial dos trabalhos realizados por ONGs de caráter socioambiental, movimentos sociais e poder público (...). (LOUREIRO, 2004, p. 38)

Dessa forma, se vê cada vez mais esta preocupação presente nos discursos apresentados no âmbito das políticas e projetos ambientais.

#### **5.4. A conservação e o desenvolvimento**

O último Congresso Mundial de Conservação, em Barcelona (2008), apontou a conservação da natureza como associada ao desenvolvimento, sendo afetada por questões econômicas, sociais e culturais, e impactando a vida de bilhões de mulheres e homens (IUCN, 2008). Foram lançados, neste evento, desafios para inverter as seguintes tendências:

52% dos peixes marinhos eliminados, além de 58% dos recifes de coral; mais de 1 bilhão de pessoas vivem sem água limpa e mais de 2.2 milhões morrem a cada ano por isso; mais de 16.000 das espécies estão ameaçadas” (...) 70% dos 1.1 bilhões de pessoas vivendo em extrema pobreza, dois terços dos quais mulheres, moram em áreas rurais, e a conservação dos recursos da biodiversidade é essencial para a sustentabilidade do desenvolvimento. (IUCN, 2008, p. 2)

Estes relatos trazem a preocupação com a expulsão de populações das áreas de florestas, incrementando ainda mais as crescentes migrações e inflando as áreas urbanas. Pode ser um indício de que é mais coerente fomentar programas que estimulem as atividades sustentáveis nas regiões de origem das comunidades que se encontram estabelecidas em áreas potenciais para a preservação da biodiversidade, inclusive porque muitos desses povos mantêm práticas

---

<sup>34</sup> O movimento ambientalista institucionalizado, apesar de impor redelimitações territoriais, não questiona o direito de propriedade capitalista, tensionando, portanto, as relações existentes entre proprietários e não proprietários, ainda que não seja este seu fim direto. (MOREIRA, 2007)

conservacionistas do solo, água, fauna, flora que podem ser benéficos para a manutenção das florestas e redução da fragmentação.

Apresentou, ainda, que diversas ferramentas já foram desenvolvidas para solucionar tais problemas, e que “empresários de diversos setores, governos e comunidades vem demonstrando responsabilidade social e ambiental”, já que:

Comunidades e indivíduos estão mais alertas do que nunca sobre o impacto das mudanças climáticas, a insegurança na disponibilidade de energia, o impacto da globalização, a perda da biodiversidade, o acesso desigual aos recursos, e a importância da mudança nos padrões de consumo e estilos de vida. (IUCN, 2008, p. 2)

Afirma, no entanto, que em termos de ação, a humanidade não evoluiu suficientemente, necessitando de planos mais acertados, e que, por isso, os índices pioram ao invés de melhorarem. Este é um fato corroborado por muitos cientistas, e é decorrente de questões ideológicas e culturais que são mais difíceis de ultrapassar.

As origens autoritárias da conservação da natureza no mundo, que valorizou por décadas os direcionamentos baseados apenas nas ciências naturais, ocasionam conflitos na implantação de áreas protegidas até os dias de hoje. Nas décadas mais recentes, novas correntes trouxeram a inserção das questões sociais e econômicas para a problemática da degradação da natureza, principalmente embasados na *ecologia social* de Murray Bookchin e no *ecossocialismo* dos “ecomarxistas”. Este movimento se fortaleceu no Brasil a partir de 1980, com a redemocratização do país, em que se começou a responsabilizar o modelo econômico concentrador de renda também pela “destruição da natureza”. Iniciaram-se, então, as discussões a respeito da maior atenção aos interesses dos moradores próximos aos limites de áreas protegidas, e de sua participação nos processos de planejamento e gestão. (DIEGUES, 2000)

Estes movimentos trouxeram a ideia de que as UCs deveriam ter uma atuação mais positiva junto às populações de entorno, de modo a que se alcançasse uma gestão mais integrativa e menos contrastante do território ecossistêmico. Ou seja, propiciando espaços de diálogo entre a sociedade e os órgãos ambientais. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC -, Lei nº 9.985/2000, oficializa a terminologia dos “mosaicos” e da “gestão participativa”, sem, no entanto, detalhar esses conceitos e sua metodologia de funcionamento:

Cap. IV art. 26, “quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional”. (BRASIL, 2000)

Esta determinação quase lúdica - levando-se em conta a complexidade socioeconômica existente nesses imensos territórios - foi posteriormente pragmatizada pelo Decreto nº 4.340/2002 (regulamenta o SNUC), que delimita a principal função destas instâncias a estreitar a relação a instituição UC com a população residente na região do mosaico. Este fator sugere a importância da participação das populações de entorno das UCs na gestão dos mosaicos, e não apenas a gestão integrada entre as equipes gestoras. O detalhamento desta meta, como explicitado anteriormente, só foi elaborado no Decreto Nº 5.758/2006 que instituiu a PNAP, atendendo aos compromissos assumidos pelo Brasil na CNUMAD de 1992.

## 5.5. Os mosaicos como unidades de gestão

A gestão em mosaicos é uma tentativa de valorizar os aspectos sociais do território ecossistêmico, apesar de as políticas continuarem a sobrepujar as ciências naturais como verdade absoluta e isenta de subjetividade. A definição de mosaico foi originalmente apresentada na proposta de criação da Reserva Ecológica Integrada da Serra de Paranapiacaba, integrando as UCs do Vale do Ribeira, em São Paulo (LINO apud CNBMA, 2007). Segundo Tambellini (2007), o primeiro grupo de trabalho objetivando a criação de um Mosaico no Brasil se deu em Santa Catarina, e o NURUC do Rio de Janeiro foi a primeira proposta de gestão integrada de UCs, que a autora afirma ter sido o inspirador de todos os Mosaicos do país. Fica claro, porém, em sua pesquisa, que a motivação maior do NURUC foi a gestão integrada – ações conjuntas, trocas de experiências e otimização de recursos – entre os chefes das UCs, mais do que a gestão compartilhada com a sociedade. Esta autora situa a gestão em mosaicos no conceito de *biorregião*, em que se consideram os aspectos totais de um território, agindo-se de forma transdisciplinar, integrada e participativa, valorizando-se os diversos atores, instâncias, setores e escalas. Por isso mesmo, esta gestão deve reconhecer a diversidade sociocultural responsável pelo encontro de diferentes identidades e significados, necessariamente geradores de conflitos sociais. (TAMBELLINI, 2007).

Os Mosaicos de Áreas Protegidas no Brasil, em sua formação ideológica, se valeram do significado literal de mosaico – “embutido de pequenas pedras, ou de outras peças de cores e tamanhos diferentes, que pela sua disposição aparentam um desenho” – para defini-lo como a união de muitas e variadas partes, apresentando um significado maior do que os das próprias partes, quando separadas (CNRBMA, 2007). Estas partes, no caso dos MAPs, são as UCs que o compuserem, interligadas pelos chamados entornos, onde há intervenção por atividades econômicas ou domésticas.

Na prática, os documentos, a legislação e muitos trabalhos científicos, revelam o destaque dado à otimização de atividades operacionais das UCs, principalmente ligadas a fiscalização e processos de licenciamento ambiental, que seriam planejadas e realizadas em conjunto por equipes técnicas de várias instâncias, em cooperação com as forças policiais. Estas publicações mencionam a questão da sociodiversidade, mas não a priorizam, percebendo-se que a palavra “integrada” – visando a troca de experiências e instrumentos entre as equipes gestoras – vem sempre antes de “participativa”. Acredita-se que isto ocorra, em parte, pela complexidade inerente à participação de atores que não compartilham a mesma linguagem daqueles já inseridos no processo. Isto acaba sendo incorporado nos discursos e nas ações dos gestores, que muitas vezes enxergam as reuniões de Conselho dos MAPs como abertas somente para aquelas entidades públicas ou privadas “certificadas” pelos órgãos gestores de UCs. No entanto, é comum mencionar-se que os Mosaicos visam fortalecer a harmonização das atividades humanas com a conservação da natureza, o que necessariamente exigiria ao menos um trabalho de comunicação mais próximo com as populações de entorno, os “leigos”. Considerando-se a complexidade ambiental existente dentro de um território extenso como os dos Mosaicos<sup>35</sup>, conclui-se que, para alcançar tais objetivos se deve observar as características socioculturais e as relações socioeconômicas presentes nos interstícios das APs, de forma a auxiliar nos processos de desenvolvimento, e de maneira a conferir sustentabilidade às metas de conservação do Estado. Esta atenção é indispensável para se compreender os impactos da sociedade aos ecossistemas, assim como os efeitos da instalação das UCs nas dinâmicas sociais pré-existentes.

---

<sup>35</sup> Média de 300.000 hectares.

A referência internacional para os Mosaicos são as Reservas da Biosfera<sup>36</sup>, que no Brasil ganharam um capítulo à parte no SNUC, antes mesmo da criação do primeiro Mosaico. O Capítulo VI da Lei nº 9985/2000 fala em “gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais”, tendo como um dos objetivos a “melhora da qualidade de vida das populações”. Apesar de parecer genérico o termo “populações”, fica implícita a urgência em termos de populações residentes no interior do território delimitado, que seriam aquelas mais propícias a conservar a natureza. O restante das populações é afetada indiretamente pelos impactos ocasionados às áreas preservadas, assim como influenciam substancialmente na integridade destas áreas através do sistema socioeconômico macro. “Instituições privadas, comunidades, prefeituras, entre outros atores, que fazem parte da paisagem do Mosaico, devem ser convidados a participar do planejamento deste território”, o que ocasionaria a adequação das “suas atividades econômicas e outras, à dinâmica do ecossistema local visando um desenvolvimento sustentável regional” (CNRBMA, 2007). Esta afirmativa ainda contém um indício da visão de natureza intocada – tratada por “ecossistema” – em detrimento da sociabilidade existente, olhando-se a vertente ambiental do *desenvolvimento sustentável* em detrimento da social.

Segundo o Caderno 32 da CNRBMA, tanto as RB quanto os Mosaicos seguem o seguinte princípio territorial: “Zonas Núcleo (unidades de conservação e áreas protegidas), Zonas de Amortecimento (entorno das zonas núcleo, ou entre elas, comunidades tradicionais) e Zonas de Transição (envolvem as zonas de amortecimento e núcleo, áreas urbanas, agrícolas e industriais)” (CNRBMA, 2007). Compartilham também objetivos como a “conservação da biodiversidade” e o “desenvolvimento sustentável”, reforçando-se, portanto, mutuamente. Na publicação diz-se, ainda, que ambas “incorporam processos sociais, econômicos e políticos”. Pode-se dizer, então, que os MAPs seriam uma escala diminuída das Reservas da Biosfera. A grande diferença identificada é o escopo deliberativo dos conselhos das RBs. Deve-se realizar um estudo mais minucioso, porém, a respeito do grau de participação dos atores afetados nas decisões sobre o uso e a ocupação dos territórios que os compõem. Isto esbarra na legislação referente a cada instância de gestão e, o fato de os Mosaicos comumente se situarem no interior dos perímetros das Reservas da Biosfera torna mais confusa ainda interpretação das normativas. Fica clara a formação ideológica dos Mosaicos com relação ao desenvolvimento social nos interstícios das APs, principalmente referente ao incremento de “atividades produtivas ligadas à cultura local”, podendo-se pensar a “preservação da paisagem” como um todo. (CNRBMA, 2007)

Todas essas diretrizes vão ao encontro da teoria dos bens comuns, principalmente exposta por Elinor Ostrom (1994), que define os *common-pool resources* como aquele estoque de recursos naturais ou manufaturados que geram um fluxo contínuo de unidades de recursos utilizáveis. Eles teriam as seguintes características básicas: é mais caro excluir beneficiários das instituições, e uma unidade colhida por um indivíduo não está disponível para outro. Isto quer dizer que esses bens tem caráter público e privado ao mesmo tempo, e que o seu gerenciamento deve ser feito de maneira que todos tenham acesso igual ao mesmo e que ele dure o máximo de tempo possível, em fluxo contínuo. Segundo a pesquisadora, os estoques de recursos devem ser geridos o mais local e autonomamente possível, pois regras genéricas não atendem às especificidades locais, devendo os limites de uso desses bens serem determinados pelas populações que deles usufruem diretamente, de forma igualitária. No Brasil, isto pode ser comparado a alguns recursos naturais, que esbarram nos direitos difusos previstos pela Constituição, ou seja, aqueles que são indivisíveis como o direito a consumir água potável ou respirar ar puro. Eles conflitam com o direito de propriedade, que dá condições legais

---

<sup>36</sup> As Reservas da Biosfera são reconhecidas pelo Programa Intergovernamental “O homem e a Biosfera – MaB”, da UNESCO.

privados de uso dos recursos, terminando por afetar os direitos difusos e coletivos por falta de controle.

Desta forma, podem-se considerar também as APs como locais de manutenção de estoques de recursos naturais, hoje já percebidos por parte da sociedade como indispensáveis para a sobrevivência da espécie humana. Porém a forma como se configuram as relações sociais dentro de cada região - em que diversas práticas de uso dos recursos, assim como de sua conservação, são conduzidas por populações culturalmente múltiplas - decorre tanto da história que formou cada núcleo populacional, quanto do sistema global de poder. Isto significa que ações aparentemente isoladas de manejo considerado conservacionista naturalmente são influenciadas (em diferentes níveis) pelo contexto socioeconômico do qual fazem parte, que, por sua vez, sempre serão afetados pelo modelo hegemônico. Assim, as políticas públicas e determinações oficiais para direcionamento de projetos e programas governamentais, incluindo-se os financiamentos diretos para o terceiro setor, se encontram impregnadas dos interesses políticos que, muitas vezes, ficam reféns de negociações com grandes empresários. Por isso, acredita-se, neste trabalho de pesquisa, que práticas de gestão pessoalizadas e pontuais associadas a políticas ambientais de concertação, podem se tornar armadilhas do sistema, uma vez que camuflam questões mais intrínsecas à problemática socioambiental. A proposta política dos mosaicos tem potencial para se tornar uma reforma no uso de recursos e na ocupação do solo, à medida que injeta a questão social na gestão de APs, a partir da consideração do território do mosaico como um todo envolvendo as UCs e seus entornos onde são desenvolvidas atividades humanas. Por isso, as diretrizes referidas a esta proposta incluem o *desenvolvimento sustentável*, cuja conceituação se encontra em disputa e deve ser discutida mais adiante. Previamente, devemos entender como vem funcionando os primeiros Mosaicos do Brasil, e identificar os direcionamentos, assim como a capacidade destes projetos em melhorar a qualidade de vida em territórios ecossistêmicos.

O primeiro Mosaico brasileiro, então, foi formalizado em 2005, no Estado do Piauí, integrando apenas dois Parques Federais, o que mostra como a prática acaba diferindo um pouco do pensamento ideológico primordial, que, neste caso, valorizava a união de múltiplos espaços, formando um “quebra-cabeças” diversificado, tanto institucional quanto ambientalmente falando. A partir daí, em 2006, os três Mosaicos das Serra do Mar e da Mantiqueira foram criados através de Portarias: o Mosaico Bocaina, o Mosaico Mantiqueira e o Mosaico Central Fluminense. Todos foram definidos por Grupos de Trabalho da RBMA compostos basicamente por gestores de UCs e de órgãos ambientais, não havendo participação efetiva de representantes de populações de entorno. Isto já demonstra como o início do processo já se deu de modo diferenciado do que se pregou na legislação e documentos primordiais.

O Estado do Rio de Janeiro é pioneiro na implantação de Mosaicos, já que aí se articulou um projeto de fortalecimento destas instâncias, o que deu corpo aos três Mosaicos mencionados acima. Tal projeto foi coordenado pelo Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica - CN-RBMA -, através do Instituto Amigos da RBMA, que em dezembro de 2005 firmou contrato com o Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos - CEPF - (iniciativa conjunta da Conservação Internacional, GEF, Governo do Japão, Fundação McArthur e Banco Mundial) para sua realização, até 2007. Este fomento também foi fortalecido pela cooperação franco-brasileira para os MAPs, que resultou de um convênio bilateral entre os dois governos centrais para intercâmbio técnico-administrativo em prol de melhores estratégias de “governança”<sup>37</sup> em APs. Significa que gestores ou equipes técnicas de

---

<sup>37</sup> Governança é a estrutura de decisão sobre um objeto social, em que se envolve todo o aparato de governo central, regional e local, os membros da sociedade civil inseridos no processo, os agentes diretos de políticas públicas e grupos comunitários minimamente organizados. As influências regionais são decisivas para a

cada Parque Natural Regional francês visitam um Parque Nacional brasileiro correspondente, e vice-versa. Diversas análises e resultados foram divulgados pelas instituições envolvidas no processo de criação dos MAPs, e a premissa de seus mentores é: “existe o entendimento de que os mosaicos são consultivos quando tratam de assuntos ligados a cada área protegida, em específico, e deliberativos quando tratam das ações conjuntas, o que precisa ser observado com maior detalhe” (RBMA, 2009). Este conceito vem da ideia de que os mosaicos preconizam a interação dos espaços protegidos com as comunidades em seus entornos, o que deve ser empiricamente observado, já que também suscita a possibilidade de maior intervenção das instituições diretamente responsáveis pela gestão das UCs nas áreas ocupadas pelas populações; em detrimento da inserção destas populações nos processos decisórios dentro das APs, já que neste caso os mosaicos seriam apenas consultivos.

Estas concepções contraditórias são frutos de um aprofundamento repentino no campo científico da conservação, decorrente das mudanças drásticas na dinâmica de vida da humanidade, e no seu habitat, provocadas pelo modelo de desenvolvimento que estimula a entropia humana positiva<sup>38</sup>. Vivemos um contexto progressivamente desperdiçador de energia e de recursos e gerador de resíduos dificilmente reincorporados pelos sistemas naturais. A complexidade envolvida nesta problemática abre a ciência para inúmeras correntes que tentam solucionar a degradação do nosso “nicho ecológico”. Uma delas é a concepção de ecologia da paisagem, que pressupõe a co-evolução dos ambientes e dos humanos, produzindo e destruindo sistematicamente a “natureza” de acordo com as necessidades criadas em cada condição. Acontece que a sociedade ocidental se tornou agressivamente globalizada, praticamente homogeneizando o sistema socioeconômico movido a energia fóssil e concentração de poder, gerando novas “necessidades” que simplesmente não estão disponíveis para todos. Isto agrava não somente as modificações extremas dos habitats como as desigualdades e injustiças sociais. Nesta teoria, considera-se que a maioria dos povos que ainda sobrevivem de forma pouco entrópica (orgânica), o faz por não ter acesso às benesses do sistema sócio-econômico. E aqueles que ainda conservam uma vida mais próxima da “natureza”, como as “populações rurais”, muitas vezes conservam hábitos e práticas remanescentes de uma relação com os “espaços naturais” já inexistente nas áreas urbanas. Neste ínterim, se lança o conceito de “paisagem cultural”, em que grupos humanos diversos cultivam relações variadas com os recursos, e que a observação destas dinâmicas é importante para se planejar o uso e a ocupação dos territórios. (DIEGUES, 2000)

Constata-se, pois, que existem vários olhares na construção das paisagens: o olhar das populações urbanas ou as elites, marcado pela noção do estético e do belo; o olhar dos cientistas, que vêem nela um conjunto de habitats e o olhar das populações locais, sobretudo as rurais. Para essas últimas, a paisagem é sobretudo o lugar onde vivem, o espaço construído material e simbolicamente, herdado dos antepassados e sujeito a transformações provenientes tanto dos fatores naturais, como dos humanos e até sobrenaturais. (DIEGUES, 2000)

Pode-se dizer que a ideia de mosaico é inspirada na “ecologia de paisagem”, que pressupõe a *sociodiversidade* envolvida na conservação da *natureza* associada às atividades humanas dentro dos territórios. Ao mesmo tempo, os projetos de mosaicos esbarram numa concepção autoritária predominante de proteção da *natureza*, que fomenta o isolamento das APs da

---

conformação hierárquica na política pública, e a força de atuação do capital financeiro internacional se faz presente das mais variadas formas.

<sup>38</sup> Entropia pode ser explicada como o consumo de energia de uma espécie, a fim de realizar as transformações necessárias para seu desenvolvimento ideal, em relação ao estoque de energia reciclada por ela no ambiente. Quanto mais calor liberado nas atividades fisiológicas, mais entrópico é o ser, aumentando o potencial de caos do ambiente – e os demais seres - a sua volta.

sociedade de forma a que os ecossistemas possam manter suas dinâmicas sem a interferência humana. Por isso, há dificuldade em se implementar as diretrizes relacionadas à gestão integrada e participativa. Em geral, as operações integradas entre gestores são as mais fáceis de conduzir, já que envolvem ações de fiscalização e controle, e de sensibilização “de cima para baixo”, já em acordo com a cultura institucional do Estado. No campo científico, porém, os estudos da etnobiologia vêm incorporando práticas de manejo e valores sobre *natureza* diferentes dos ocidentais na problemática da conservação (DIEGUES, 2000). Segundo este autor, a descoberta pelos antropólogos e outros estudiosos das populações indígenas ou “tradicionais” de visões diferenciadas sobre o *mundo natural* - que faria, na verdade, parte da sociabilidade e da espiritualidade, como um *continuum* relacional – trouxe nova ideologia de conservação, que implica na valorização do conhecimento sobre a biodiversidade gerado na lógica destas populações. Nesta corrente não faria sentido, portanto, expulsar tais povos de seus locais de moradia, onde foram responsáveis pela preservação de espécies ao longo de gerações – não havendo grupo social que detenha maior saber sobre os ecossistemas aí existentes. Os ideólogos de tal teoria afirmam, ainda, que diversas populações residentes em áreas naturais a serem oficialmente protegidas detêm esses saberes por hereditariedade, tratando-se de conhecimento rico a ser incorporado nos sistemas de gestão e manejo da biodiversidade. Diegues (2000) deixa claro, ainda, que o sistema convencional de proteção da natureza está vinculado a todo um aparato científico refém de grandes organizações financiadas por multinacionais interessadas em pesquisar e se apropriar da diversidade biológica. Isto significa que, na verdade, os bens comuns protegidos pelo Estado com o argumento dos serviços que prestam à sociedade, estão sendo privatizados por meio do conhecimento técnico-científico – e por isso não há interesse em manter as populações usuárias de tais recursos. Esta argumentação retoma o fato de o modelo cartesiano de produção de conhecimento, assim como o sistema compartimentado e dual das políticas de conservação, estar submetido às relações de poder globais que refletem nas realidades sociais regionais e locais.

O conhecimento científico utilizado como técnico, sem aprofundamento, é baseado em evidências, que, para a conservação da biodiversidade somente são validadas através das ciências naturais. Carneiro, Medeiros e Laurent (2008) identificam a validação do conhecimento acadêmico antropológico mais recente na aplicação nas políticas públicas. Os autores revelam, porém, que este conhecimento é usado para legitimar os processos, sendo objetivados em laudos técnicos. De qualquer forma, demonstra-se uma valorização das ciências sociais, inclusive nas terminologias utilizadas para o espaço a ser gerido, que para além do tratamento pragmático e generalista muito fundamentado no georeferenciamento, ganha novas frentes de análise, quando se fala em território e gestão. Mas a preocupação maior seria com o conhecimento que é naturalizado (tornado essencial), que é repassado consensualmente como verdade e é, por isso, facilmente instrumentalizado. (CARNEIRO, MEDEIROS e LAURENT, 2008)

Neste sentido, torna-se difícil separar o campo da ciência e o da política, já que a primeira estaria sendo instrumentalizada pela segunda através de saberes incorporados (e introjetados) pela prática política. No entanto, se a ciência e a política andam juntas no processo da formulação de medidas ou políticas ambientais, elas se distanciam na prática profissional. (CARNEIRO, MEDEIROS e LAURENT, 2008, p.9)

Com este trecho, os autores sugerem que a política é responsável por operacionalizar o conhecimento científico que lhe atende, negligenciando informações importantes delineadas em outros trabalhos. Nisso ajuda a quantidade de *papers* produzidos, nem sempre comprometidos com a qualidade do estudo ou a relevância da discussão. Com seus objetos de

pesquisa empírica, abrem muitas possibilidades de legitimação de políticas públicas e normas. E assim, os agentes das políticas se utilizam de cada uma das “verdades” de acordo com a conveniência. No caso das normativas, esse processo é simplificado, já que as diretrizes são generalistas. Já no operacional – como na gestão de UCs – a formação técnica e pessoal de cada gestor, influenciada por interesses políticos, é que direciona as ações diretas, sempre dentro dos limites da lei – e empoderados por ela – e reagindo às especificidades locais. Os autores atentam, na verdade, para uma questão de nível de aprofundamento, em que documentos técnicos se baseiam primordialmente na ciência dada e objetivada nas salas de aula das diversas formações profissionais. Sendo pragmático e consensual, este conhecimento se generaliza e se fecha diante dos saberes que apresentam outras lógicas de pensamento. (CARNEIRO, MEDEIROS e LAURENT, 2008, p.10-11) E pior, se estabelecem na sociedade através de artifícios legais de comando e controle, sempre em acordo com os personagens dominantes no contexto político-econômico. Como dizer, sendo assim, que as leis são estéreis aos sistemas de poder impostos, e as ciências - sejam elas exatas ou humanas – são isentas de historicidade ou de cultura?

A legislação que pretende incidir sobre a realidade ambiental é literalmente “extravagante”, no sentido em que trafega por fora do sistema que se estabeleceu nos últimos quinhentos anos, e carece, por si mesma de força para transformá-lo. (...) O marco jurídico global estabelecido fomenta um estilo de desenvolvimento que produz precisamente os efeitos ambientais adversos, cuja superação tenta, em vão, a legislação ambiental. (MOPU apud BURSZTYN, 93:95 e RESENDE, 2002, p.52)

Neste ínterim, diversas agências e pesquisadores vêm criando e avaliando metodologias e indicadores que possam responder à seguinte pergunta: “como podemos saber se os grupos anteriormente marginalizados, desprovidos de poder ou em desvantagem, estão ganhando poder e estão mais habilitados para enfrentarem e lidarem com os aspectos que influenciam em seu desenvolvimento?” (OAKLEY e CLAYTON, 2003). Esta questão é fundamental especialmente nos países considerados “emergentes”, que passam por graves processos de desigualdades sociais e exibem heterogeneidades culturais, a fim de se analisar a efetividade de projetos e políticas públicas em termos de desenvolvimento – aqui identificado com o conceito de Amartya Sen<sup>39</sup> – e melhora da qualidade de vida. “Podemos encontrar na década de 1970 os primeiros trabalhos analíticos que influenciaram no surgimento do “poder” como o conceito central que define todos os processos de desenvolvimento (...) e sua clara relação com a pobreza.” Já em 1974, Roberts declarou que o “desenvolvimento é a distribuição mais equitativa de poder entre as pessoas”. (OAKLEY e CLAYTON, 2003)

É esta complexa problemática que a política de áreas protegidas hoje enfrenta mundialmente, apresentando suas especificidades no Brasil. A pesquisa relatada a seguir analisou, tais questões, espacialmente localizadas no território definido como Mata Atlântica Central Fluminense, dentro do Estado do Rio de Janeiro.

## **6 – MOSAICO COMO POLÍTICA INCLUSIVA**

Aqui se retrata a FASE II deste trabalho, tratando-se do momento empírico da análise do objeto de estudo, focado na instância Mosaico como política inclusiva a que se propõe. Quer

---

<sup>39</sup>Sen (2010) nos traz um “desenvolvimento” em que os aspectos sociais básicos (nutrição, saúde, educação) precisam estar disponíveis ao todo da sociedade, oferecendo as “capacidades” inerentes a um processo democrático pleno.

se entender como esta proposta de gestão territorial ecossistêmica inclui a participação das populações de entorno das UCs.

## **6.1. Os Mosaicos de Áreas Protegidas no Brasil**

Analisaram-se documentos (documento do projeto de fortalecimento dos mosaicos da serra do mar, diagnóstico e planejamento estratégico do MCF, e atas de duas reuniões do conselho gestor do MCF) referentes à política de Mosaicos no Brasil, especificamente ao Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense – MMACF -, e eventualmente a algumas das Unidades de Conservação – UCs - que formalmente fazem parte do mesmo. A finalidade foi encontrar registros da participação da sociedade civil nos espaços de gestão das UCs, identificar os atores envolvidos e quantificar as representações deste setor nos pleitos de decisão. Além disso, buscaram-se apontamentos referentes à inclusão de populações de entorno na gestão das UCs, assim como sobre a valorização de atividades locais nos planejamentos sobre uso e ocupação do território, atendendo à diretriz de desenvolvimento associada à instância Mosaico.

No último documento publicado (agosto de 2010) para “Reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira” para MAPs, denominado “Série Áreas Protegidas”, do MMA, da Embaixada da França no Brasil e da UNB, afirma-se que “uma proposta de governança territorial envolve processos mais amplos do que a simples gestão integrada entre gestores, voltada, geralmente, para minimizar ativos administrativos na gestão das UCs. Ela envolve a criação de espaços-fóruns representativos, que possibilitem o pleno debate, a tomada de decisões e pactuações entre os atores de um determinado território.” Este discurso apresenta tom crítico a respeito da legislação brasileira, já que esta prioriza a gestão integrada entre os técnicos, e não detalha a participação em termos de espaços decisórios. Isto estimula o esforço, por parte dos gestores, em obter consensos dentro dos ambientes de decisão. Esse processo participativo negligencia a premissa de que a sociedade não é apenas o lugar da harmonia, mas, sobretudo, o lugar dos conflitos e confrontos que ocorrem em suas diferentes esferas (Cozzolino e Irving, 2004). A legislação ambiental quando se refere à “solução de conflitos”, revela uma diretriz ingênua que pode levar a interpretações errôneas pelos gestores de UCs, pois certamente as decisões refletirão valores e interesses de grupos imbuídos de maior poder. Deve-se ter em mente a diversidade de atores envolvidos e/ou afetados pela implantação destes espaços e destas novas instâncias de gestão, assim como o rol de interesses e necessidades socioeconômicas dentro do território, a fim de se realizar processos os mais inclusivos possíveis.

Pimbert e Pretty (1997, p.197) definem sete tipos distintos de participação quanto ao grau e forma de participação: a (1) “passiva”; (2) “de extração de informações”; (3) “por consulta”; por (4) “incentivos materiais”; (5) “funcional”; (6) “interativa” e (7) “auto-mobilização”. Segundo os autores, o problema com a participação, usando os tipos 1 a 4, é que os resultados superficiais e fragmentados não têm impacto duradouro na vida das pessoas. Se o objetivo é alcançar a conservação sustentável, então nada menos que a participação funcional será suficiente. Neste ínterim, a cooperação franco-brasileira pode trazer um aspecto positivo, pois a experiência dos Parques Naturais Regionais franceses é um exemplo de processo originalmente participativo, já que estes espaços especialmente manejados só podem ser propostos pela coletividade que reside no território, e posteriormente são geridos por um Sindicato Misto reconhecido pelo Estado. “O sindicato misto é uma estrutura pública de governança em nível local (...)” que apresenta competências como “infraestrutura, educação, transportes, energia, meio ambiente”, e é composto por indivíduos das comunidades inseridas, em que as entidades são convidadas a participar, mas não tem direito a voto para a eleição dos

cargos administrativos. Obviamente que uma revisão destas experiências também deve ser realizada a fim de se compreender em que condições se dão e quais são seus resultados efetivos em termos de inclusão sócio-cultural.

O Relatório dos MAPs define o objetivo central dos mosaicos como “criar territórios de sustentabilidade”, sem definir precisamente o que seria essa sustentabilidade. Porém, logo após faz a seguinte afirmação:

As experiências de governança e mobilização social dos mosaicos de áreas protegidas descritas neste livro possuem múltiplos aspectos positivos a serem valorizados, como: governança multiescalar; flexibilidade na gênese quanto à participação social; simplicidade do processo de reconhecimento; criatividade no processo de mobilização social e de implementação”. (MMA, 2010)

Estes aspectos sugerem parâmetros para possíveis indicadores dos resultados a serem gerados da implementação de MAPs, que poderão ser adotados tanto em monitoramentos quanto em avaliações. É necessário, entretanto, levantar a conceituação utilizada pelos mentores do programa de cooperação técnica para tais terminologias, a fim de se chegar a análises mais consistentes, inferindo resultados ligados diretamente às metas dos projetos, e ensejando indicar possíveis caminhos e ações para melhoria do processo em longo prazo. Isto implica, pois, no ambiente ideológico em que as formulações básicas a respeito desse sistema de gestão são realizadas. “Os mosaicos surgem como possível instrumento de ordenamento territorial em áreas de conflito entre UCs de proteção integral e população local” (MMA, 2010, p.33). Mas o próprio documento afirma que a PNAP é um instrumento que

dialoga diretamente com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), com o Acordo de Durban, do V Congresso Mundial de Parques, e com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável do Povos e Comunidades Tradicionais (Creado, 2009), e avança conceitualmente, mesmo diante do insucesso na implementação de suas metas, para uma visão mais inclusiva, participativa e integradora para as áreas protegidas, contando, para isso com diversos instrumentos, inclusive o mosaico, o corredor ecológico e a reserva da biosfera. (MMA, 2010, p. 34)

Especialmente no capítulo sobre identidade e desenvolvimento territorial, faz-se uma citação interessante “As áreas protegidas devem ser encaradas como um instrumento portador de um potencial real para o desenvolvimento e inclusão social e não como um entrave aos processos econômicos e sociais” (GURGEL *et al.*, 2009, p.69). Isto facilitaria os processos de governança e fomentaria a ideia de pertencimento a um território. Este seria o principal enfoque da Cooperação Técnica, procurando-se “trabalhar mecanismos de valorização dos produtos, serviços e saber-fazer, com base na força dos patrimônios culturais e naturais das áreas protegidas”. Esta é a principal premissa quanto à inclusão sociocultural, sendo que se trata de uma afirmativa muito vaga, aos moldes dos relatórios e normas técnicas. Os patrimônios naturais e culturais não podem ser considerados “das áreas protegidas”, tratando-se, elas próprias, de um elemento externo à dinâmica social local. Raramente, no Brasil, as UCs são propostas – e muito menos os processos de criação são conduzidos – pelas populações locais como um todo, ainda que sendo de forma representativa. Comumente, grande parte dessas populações ignora ou é excluída da elaboração (levantamentos e projeções) inicial das políticas ambientais, assim como não tem muito poder de influenciar a ponta, a operacionalização dos programas e projetos. Todos esses novos elementos são introjetados na sociedade em questão, podendo-se, portanto, questionar com vigor esta diretriz de identidade cultural, que facilmente pode levar à dominação por alguns grupos mais influentes politicamente. Esta fala não tem a intenção de descartar a possibilidade de se

alcançar resultados positivos em termos de emancipação social. Muitos agentes de políticas públicas têm a capacidade e a vontade de aplicar métodos pedagógicos que facilitem a inclusão de novos atores nos espaços de decisão.

## 6.2. Os Mosaicos da Serra do Mar

O Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, situado no Estado do Rio de Janeiro foi reconhecido juntamente com mais dois mosaicos na Serra do Mar no ano de 2006, num processo acelerado em que se deu posse inclusive aos membros dos seus Conselhos Consultivos. (CNRBMA, 2007, p.13) Bocaina - SP e RJ; Mantiqueira - MG, SP e RJ e Central Fluminense – RJ foram consideradas áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade do bioma Mata Atlântica, que é registrado como um dos *hotspots* mundiais de conservação ambiental – seriam as regiões mais ricas e ameaçadas do planeta. Estes três mosaicos foram priorizados por comporem as UCs mais antigas e algumas já estruturadas com sedes e equipes gestoras, além de já terem alinhado uma iniciativa de gestão integrada entre UCs. (CNRBMA, 2007, p.11) Da elaboração do *Projeto de Apoio ao Reconhecimento dos Mosaicos de Unidades de Conservação do Corredor da Serra do Mar*, que consolidou a implantação dos três mosaicos mencionados, as instituições que contribuíram foram: MMA-Ministério do Meio Ambiente; SBF - Secretaria Nacional de Biodiversidade e Florestas; IBAMA-DF/SP/RJ/MG; Instituto Estadual de Florestas, IEF/SDS – MG; Instituto Estadual de Florestas - IEF/FEEMA/SDA- RJ; Instituto Florestal - IF/CPLEA/SMA – SP; 6 Prefeituras Municipais no Estado do Rio de Janeiro e uma no Estado de São Paulo; 7 proprietários de RPPN; 8 organizações da sociedade civil organizada, todas de cunho ambiental e nenhuma associação de produtores ou moradores; e os três Comitês Estaduais da RBMA – RJ/MG/SP. A própria organização do processo revela uma elitização do estabelecimento dos primeiros mosaicos brasileiros, que se tornaram a referência para os demais. Pode-se dizer que a Serra do Mar é área estratégica para o desenvolvimento socioeconômico do país, já que compõe parte da periferia (e interior) dos três grandes centros urbanos, estando a preservação ambiental submetida a este sistema de poder interno, sempre associado ao externo. O documento registra a preocupação com a “valorização da sociodiversidade” e o “desenvolvimento sustentável no contexto regional”, repetindo – mais de uma vez - as diretrizes do SNUC, e afirmando estarem esses princípios em acordo com os da Reserva da Biosfera, podendo-se através desta iniciativa fortalecer “uma identidade regional e a implementação de corredores ecológicos”. (CNRBMA, 2007, p.12-13) O texto mostra a mesma incoerência conceitual da legislação referente aAPs, demonstrando superficialidade em termos de caracterização sociocultural da região. A expressão “uma identidade regional” por si só é inadequada, negando a premissa anterior de “valorização da sociodiversidade”. Se se está lidando com regiões de imensa complexidade sociocultural, como pode ser possível alimentar uma identidade apenas? Esta incoerência deixa claro o pouco aprofundamento a respeito das questões humanas, uma transfiguração mal-conduzida do conhecimento produzido no âmbito das ciências sociais, para a linguagem operacional. Seria uma das causas da variação em termos de interpretação, das normas e dos documentos divulgados pelos governos, pelos agentes das políticas públicas. Além disso, as diretrizes publicadas desta forma sugerem a adoção de valores dominantes – reproduzidas pelos atores inseridos no processo –de homogeneização, num movimento de cima para baixo de imposição de uma identidade cultural, o que, pelos preceitos freireanos previamente apresentados, seria impossível. A ação de divulgação do projeto prevista pela publicação (Caderno 32 da RBMA), além dela própria, seria um CD-ROM, sem especificar como seria sua instrumentalização

para se tornar acessível a toda a população, ao menos a que vive dentro dos territórios dos Mosaicos. Afirmam que a intenção é documentar e subsidiar as atividades dos Conselhos Gestores. A publicação enfatiza a “integração territorial” e a “articulação institucional” – reforçando o SISNAMA -, ficando bem clara a finalidade de minimizar os ativos administrativos dos órgãos gestores, não de incluir as populações na gestão das UCs. (CNRBMA, 2007, p.14)

A definição de *mosaico* - “embutido de pequenas pedras, ou de outras peças de cores e tamanhos diferentes, que pela sua disposição aparentam um desenho” – do dicionário inspira os mentores do projeto MAPs no Brasil. Uma visão mais ampla desta terminologia poderia supor que a união das partes não pode se dar sem a liga que permite sua conectividade, que seriam os interstícios das UCs num *território ecossistêmico*, por exemplo. Só que pensando de forma profunda, estes espaços entre as UCs são, na verdade, as áreas de atividade humana, umas mais intensas que outras, mas sempre dinâmicas. É o chão onde se passa a verdadeira interação da *sociedade* com a *natureza*. A ideia de gerir o território por meio da teoria ecológica é uma introjeção dos sistemas de poder, em suas mais variadas escalas e formas de agir, simplificando a questão ambiental por meio das ciências naturais, que não estariam – na visão dos gestores – atreladas ao contexto político-ideológico e seriam, portanto, condizentes à verdade objetiva. Somente este conhecimento poderia amenizar, ao menos publicamente e psicologicamente, as externalidades do desenvolvimento econômico. Intrigante é que isto contradiz a própria ideia de unidade, já que continua tratando o *mundo natural* como dissociado e, nesse caso, como superior ao humano. Esta observação vale como uma demonstração do debate teórico firmado anteriormente. Dessa forma, as demandas democráticas da sociedade também são atendidas pelos documentos, ainda que de forma rasa, repetindo exaustivamente “gestão integrada e participativa”, sem, no entanto, detalhar seus métodos. Quando se fala em compatibilizar “os usos na fronteira entre as unidades”, está se expondo a demanda por alterar práticas domésticas ou econômicas a fim de formar “zonas-tampão”<sup>40</sup> no entorno imediato das UCs, sem exatamente respeitar a história da relação dos grupos sociais com a *natureza*. “Estreitar a relação com a população residente na região do mosaico” remete ao fato de os projetos de MAPs serem elaborados de cima para baixo, sugerindo que o mosaico é algo externo às populações locais, por isso sendo necessária uma aproximação delas. (CNRBMA, 2007, p.16) Quando os atores responsáveis pela aplicação da política dos Mosaicos falam em “pertencimento ao território”, não se dão conta de que propõem a introjeção da ideologia ambientalista ao território, sem necessariamente respeitar as demandas e práticas locais. A realidade trazida pelas equipes técnicas não é, muitas vezes, conhecida pela população inserida no território delimitado.

A conceituação dos mosaicos é bastante alinhada com o pensamento holístico de “organismo vivo” e tecnicamente com a ecologia da paisagem, que surgiram como mecanismos de concertação originárias do preservacionismo que instalou “ilhas isoladas” já comprovadamente ineficientes em termos de manutenção da biodiversidade. Esta linha ideológica se confirma pelas referências bibliográficas da publicação: “As conexões ocultas” de F. Capra (2005); e a “Biologia da Conservação” de R. B. Primack (2001). (CNRBMA, 2007, p.17) Ela pode ser retratada como uma tentativa de garantir multidisciplinaridade à ciência da gestão ambiental. Acontece que o conhecimento acadêmico das ciências sociais é pouco abordado para conduzir um processo realmente transdisciplinar.

“Comunicação e diálogo” são direcionados aos representantes de instituições e atores importantes no cenário da política ambiental. Quando cita divulgação do Mosaico para “todos que fazem parte do seu limite”, querendo formar “uma identidade coletiva” com “valores

---

<sup>40</sup> Zonas-tampão seriam áreas de minimização de impactos às florestas nativas, objetivando mitigar os efeitos de borda que são prejudiciais ao desenvolvimento natural da biodiversidade.

comuns”, explicita novamente a falta de cuidado com a diversidade sociocultural. Soa ingênuo ao acenar a introdução de práticas que não fazem parte simbolicamente dos grupos ali residentes. A diversidade cultural não exclui a possibilidade de existir uma identidade coletiva em relação ao mosaico, mas isso só ocorreria num processo de construção participativa dessa identidade através dos fóruns e ações conjuntas.

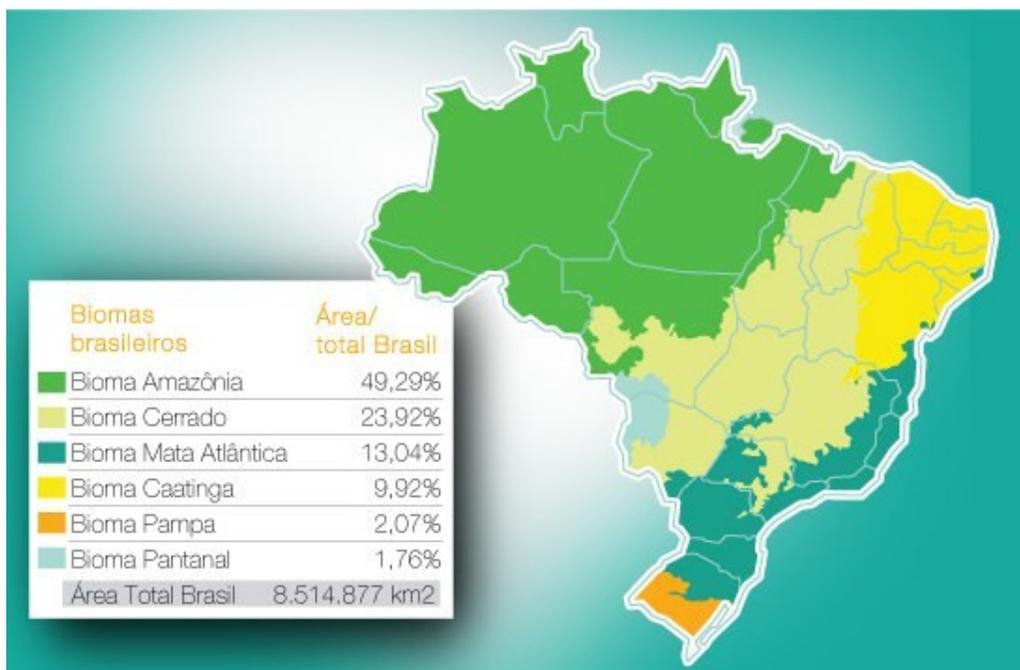
A RBMA recomenda a adequação das atividades econômicas ao ecossistema, almejando o “desenvolvimento sustentável”. (CNRBMA, 2007, p.18-19) A linguagem é ajustada com a legislação ambiental nacional e com os alinhamentos internacionais entre as potências, considerando que o projeto de apoio é financiado pelo Banco Mundial e outros patrocinadores, incluindo-se o Governo do Japão.

Descrevendo o MCF, os autores da publicação citam que parte dos manguezais de Guapimirim foi eliminado pela ocupação agropecuária. Então, afirma-se que as pequenas produções tem grande potencial para a degradação por “utilizarem técnicas nocivas à conservação”. (CNRBMA, 2007, p.58) Esta visão está distorcida, já que, dependendo da escala, sabe-se que a grande agropecuária praticada no centro-norte do país é a mais prejudicial para o meio ambiente, tanto em termos de extensão de terras devastadas, quanto no *input* de insumos descartados no solo e na água e a piora da qualidade dos alimentos, além de toda sua ligação direta com o capital financeiro. Na região que compõe os Mosaicos da Serra do Mar, identifica-se a média e a pequena agricultura, reflexo justamente do relevo acentuado. O cultivo anual<sup>41</sup> é majoritário, especialmente no Mosaico Central Fluminense, ocasionando sem dúvida um grande impacto, já que exige muito preparo e aplicação de produtos inorgânicos, além de venenos, estando em sua maior parte também atrelado ao agronegócio. O MMACF é o celeiro de verduras da metrópole, que apresenta uma demanda interessante para os agricultores. Mas a agricultura neste território pode ser considerada ameaçada pela especulação imobiliária de veraneio e turismo, além de alguma industrialização. Estes espaços são disputados pelos atores do território, e também pelas áreas oficialmente protegidas. Estando inserido na região mais densamente populosa do país, com mais de 90% da população classificada como urbana – apesar de o mosaico estar afastado da multidão, já que os municípios mais populosos se encontram fora daquele território -, a floresta nativa nas áreas rurais ou peri-urbanas se encontra bastante fragmentada, como se pode observar nos mapas a seguir<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>Culturas anuais costumam ficar 3 a 5 meses na terra, que depois é remanejada para receber outro semeio. Este tipo de produção é bastante desgastante para o solo, sendo responsável pelo assoreamento de cursos d’água e perdas de solo devido à suscetibilidade à erosão. Pode ser considerada uma agricultura intensiva e atrelada ao agronegócio.

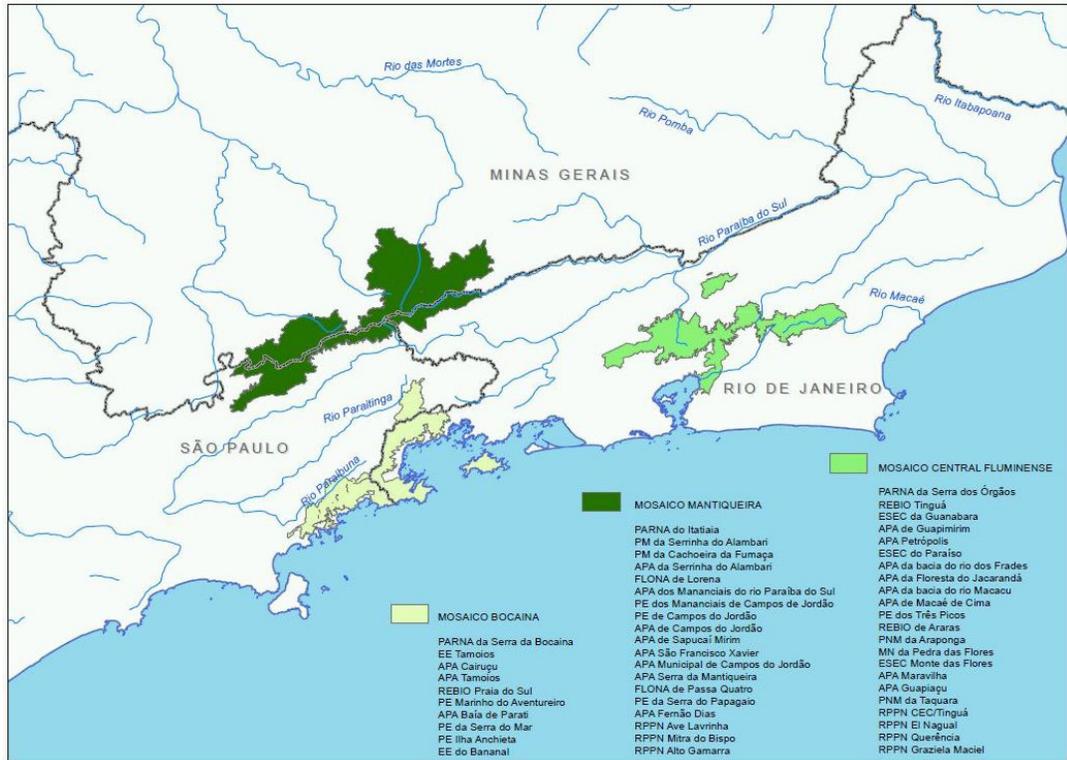
<sup>42</sup>Todos os mapas que se seguem foram concedidos pelo Escritório Técnico do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense para a pesquisa.



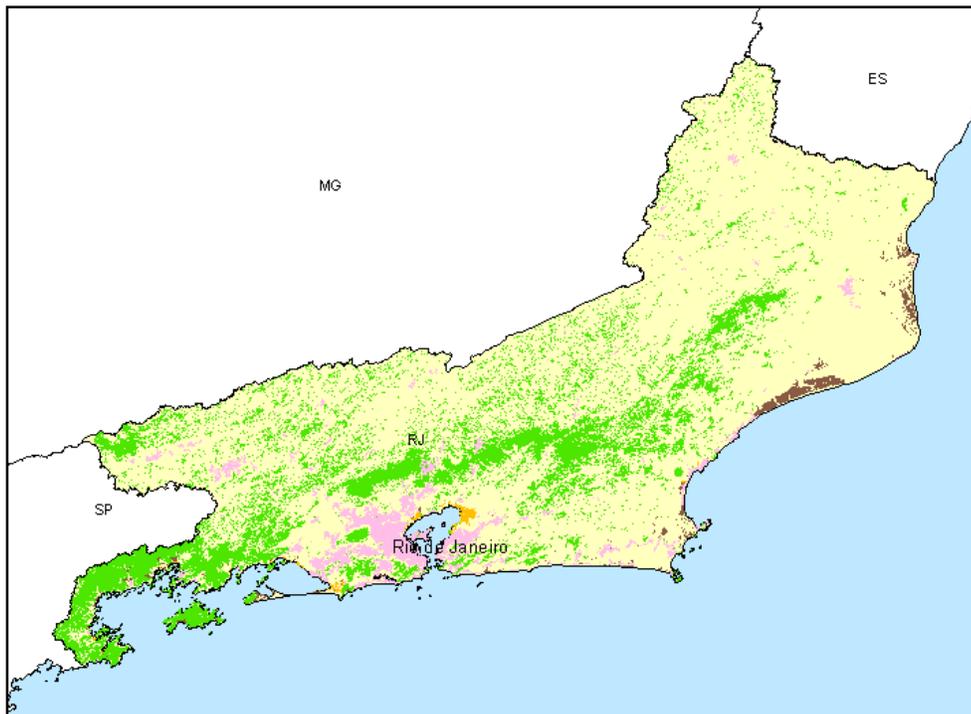
Delimitação do Bioma Mata Atlântica pelo governo brasileiro em azul (Fonte: BRASIL)

A Serra do Mar está inserida no território delimitado do Bioma Mata Atlântica e é considerada “paisagem reconhecida pelo MMA”, localizando-se especificamente em regiões montanhosas dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Este ecossistema tem a estratégica função de manter vastas áreas de cobertura florestal que formam importantes mananciais geradores de grande aporte hídrico do Paraíba do Sul e de seus afluentes na interseção entre os três Estados, como pode ser visualizado na figura abaixo.

Os três Mosaicos situam-se em posições estratégicas no Sudeste em termos de recursos naturais, abrangendo os principais fragmentos florestais desta região transfronteiriça. A criação concomitante das três instâncias teve a intenção não só de proporcionar gestão integrada do território de cada um, mas de interagir as experiências dos três de modo a articular a formação de um grande corredor ecológico de forte apelo com relação à manutenção da biodiversidade numa das áreas mais antropizadas do país. Obviamente que, por isso mesmo, é uma região de alto interesse econômico, especialmente no que tange a recursos florestais e hídricos, exploração energética e especulação imobiliária, gerando intensos conflitos sociais em que, normalmente, as populações locais são as mais afetadas e as menos ouvidas.



Os três Mosaicos da Serra do Mar (Fonte: RBMA)

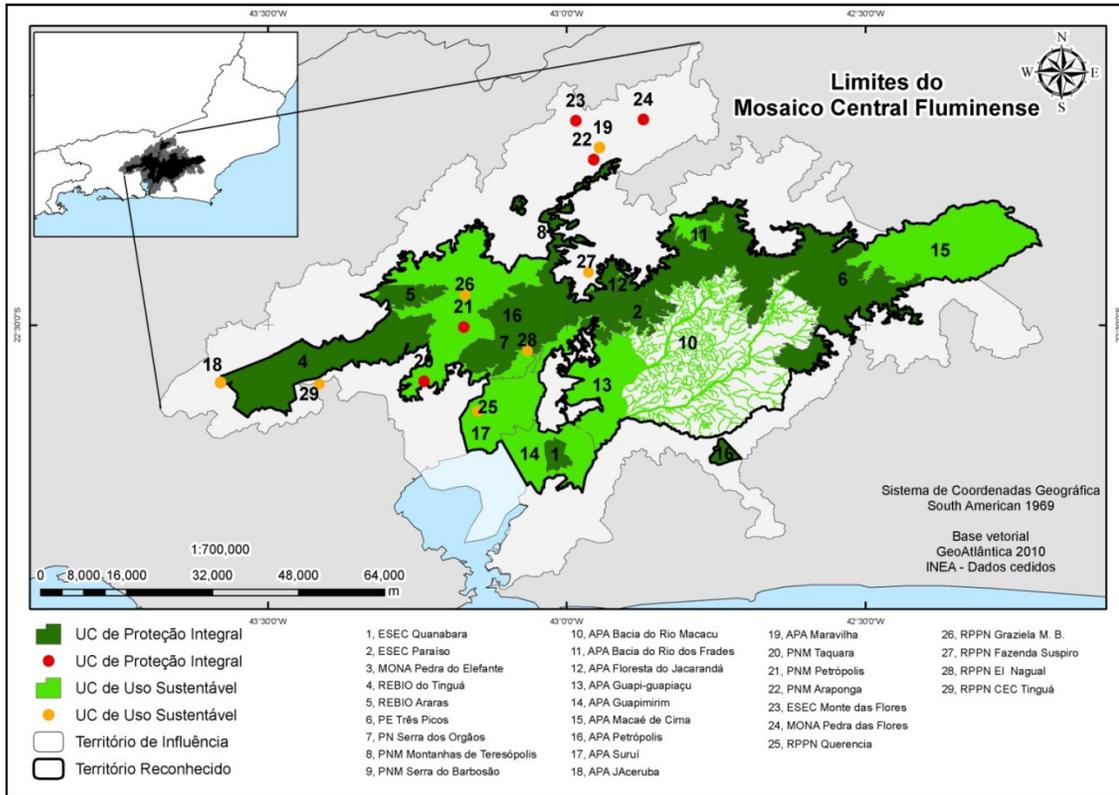


A Mata Atlântica no Rio de Janeiro (Fonte: SOS Mata Atlântica)

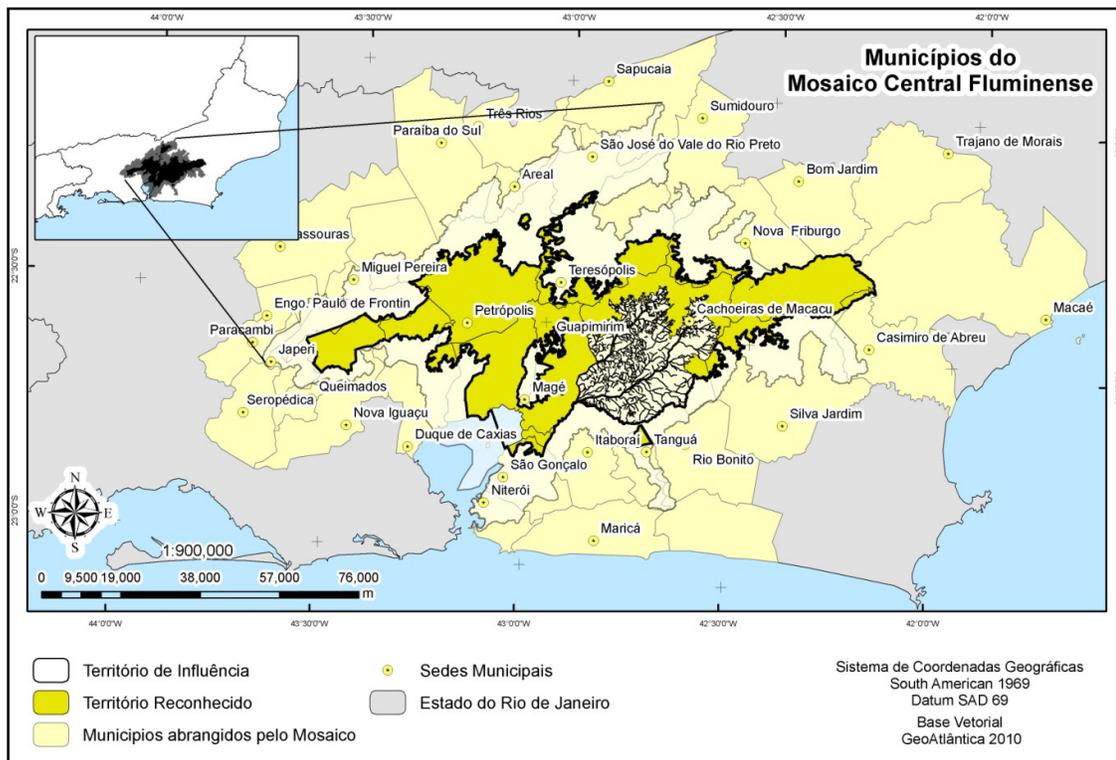
As figuras mostram não só a grande fragmentação da floresta atlântica como um todo e especialmente na área atingida pelo projeto de apoio ao fortalecimento dos primeiros mosaicos, como retrata a importância dos três MAPs na conformação de um grande corredor na região ao redor do Estado do Rio de Janeiro. Também mostra a relevância do MMACF com sua posição estratégica no centro do Estado, e formando um possível corredor de biodiversidade.

### **6.3. O território do MMACF**

O MMACF abrange uma área com cerca de 233.710 hectares, 13 municípios e 29 Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento. Das 22 UCs, a Reserva Biológica de Araras – RBA - e o Parque Estadual dos Três Picos - PETP - ocupam posição central dentro do MMACF, sendo que junto com o Parque Nacional da Serra dos Órgãos - PARNA-SO – e a Reserva Biológica do Tinguá – RBT -, que são UCs de âmbito federal (ICMBio), elas cobrem grande parte do maciço de floresta remanescente, formando um grande corredor ecológico. A RBA é a UC Estadual territorialmente consolidada (1977) e a mais antiga reserva do MMACF, apresentando, portanto, um amplo histórico relacional com populações de entorno, especialmente na área rural-turística dos municípios de Petrópolis e Miguel Pereira. O PETP é o maior Parque do Estado, apesar de ter criação recente (2002), já apresenta um processo de desapropriações na área rural do município de Nova Friburgo. O PARNA-SO é gerido pelo órgão federal ICMBio, é uma das UCs mais antigas do país (1939) e a mais antiga do MMACF, apresentando um conhecido histórico de conflitos com populações de entorno, especialmente na área rural do município de Petrópolis. Estas UCs foram escolhidas por deterem um grande poder de influência dentro do MMACF, serem de administração pública e por apresentarem intenso contraste de ocupação nos maiores municípios da região serrana do Rio de Janeiro (Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo) – justamente por serem unidades de proteção integral consolidadas.



As Unidades de Conservação do Mosaico Central Fluminense.



Mapa do MCF com os municípios.

Há, de um lado, a pressão antrópica (agricultura e expansão imobiliária e residencial) nos fragmentos de floresta, e de outro a imposição, pelos gestores ambientais, de regras para uso do solo que limitam os residentes do entorno ou da área das UCs. Após a avaliação dos resultados, são apontados possíveis caminhos para tornar o gerenciamento do território mais justo e *sustentável*. Esta palavra aqui ganha definição particular pela autora do trabalho – a partir de conceituações disputadas -, significando a (re)construção de práticas de conservação dos solos e da água e de ganhos em termos de agrobiodiversidade, com distribuição equitativa de direitos aos recursos, que seriam geridos como bens comuns e de forma coletiva. Passaria não pela imposição de regras advindas do centro administrativo, mas sim pela elaboração local e regional de códigos de ética referentes ao uso desses “serviços da natureza”, melhorando a qualidade de vida e de trabalho das populações como um todo, acabando por influenciar também escalas maiores de reprodução social.

A abordagem aqui trabalhada por meio de uma política pública é para entender como os grupos políticos dominantes se utilizam da semântica lançada através dos meios acadêmicos para legitimar o direcionamento de programas e projetos a serem conduzidos por servidores públicos. Alguns argumentos oficiais podem ser exemplificados: melhoria da eficácia da gestão de APs em termos de conservação ambiental e valorização cultural, buscando-se a redução da dicotomia sociedade-natureza. Sabemos da incompatibilidade inerente a esta combinação, caso o processo de gestão participativa seja conduzido de forma superficial ou de forma descolada das demais políticas (sociais e econômicas). Será explorado, especialmente, o projeto “mosaico” como uma proposta de inclusão sociocultural. Mas associando os documentos e a conceituação teórica à sua aplicação prática no ambiente de gestão. Levando-se em conta os pressupostos filosóficos, os formuladores das terminologias a serem utilizadas devem estar em constante e direto contato com os gestores públicos.

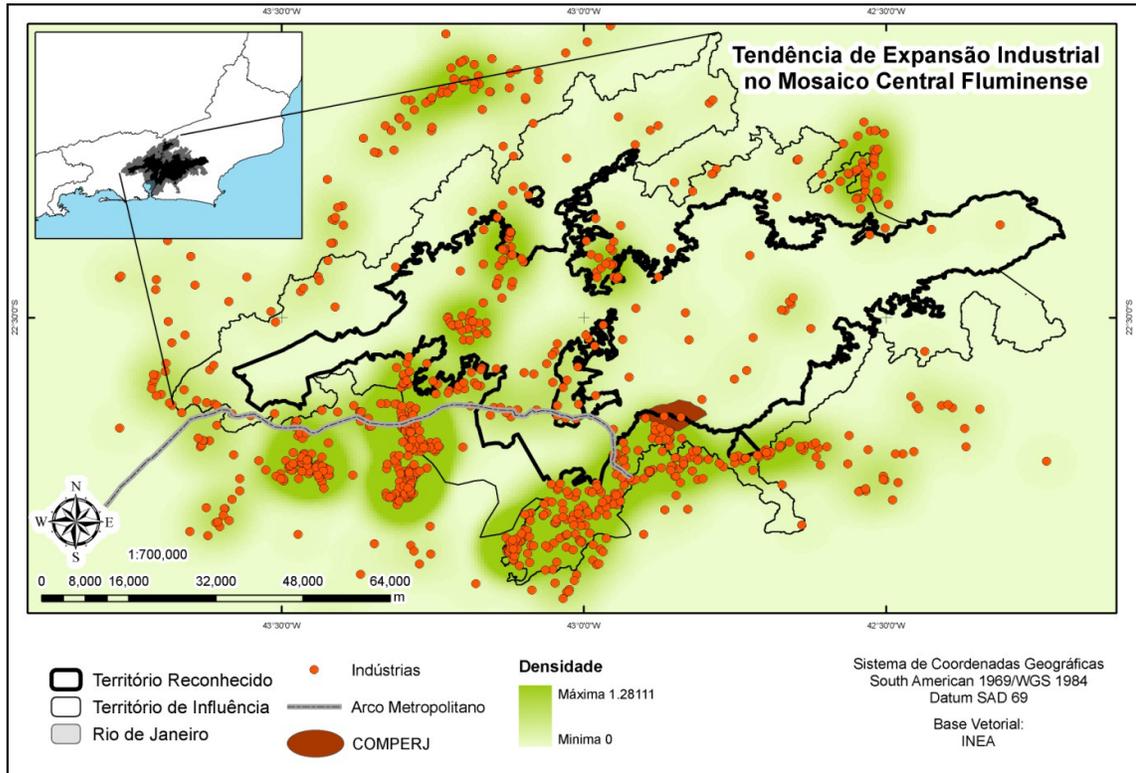
Uma teoria é como uma caixa de ferramentas. Nada tem a ver com o significante... É preciso que sirva, é preciso que funcione. E não para si mesma. Se não há pessoas para utilizá-la, a começar pelo próprio teórico que deixa então de ser teórico, é que ela não vale nada ou que o momento ainda não chegou. Não se refaz uma teoria, fazem-se outras; há outras a serem feitas. (...) A teoria não totaliza; a teoria se multiplica e multiplica. (DELLEUZE apud FOULCAUT, 1979)

Esta lógica pode ser retratada na aplicação do conhecimento produzido nas universidades através das políticas públicas pelos agentes por elas responsáveis nas localidades. A observação do uso concreto do conhecimento acadêmico é demandada para que entendamos até que ponto as teorias que se propõem a serem operacionalizadas são realmente viáveis, considerando os diversos contextos em que se encontram. No caso aqui tratado, procedeu-se um olhar especial às teorias e práticas referentes a: relação homem-natureza, gestão participativa e inclusão sociocultural, aplicáveis através da proposta de gestão territorial ecossistêmica dos Mosaicos de Áreas Protegidas.

#### **6.4. O planejamento estratégico**

O documento de 2010 apresenta um diagnóstico da região delimitada de acordo com as UCs institucionalmente inseridas, e uma zona de influência demarcada a partir dos mapas de expansão de impactos. Dentro do território do MCF, apesar de este não conter portos e a grande indústria do Estado, passam importantes rodovias de escoamento da produção interna para a capital, e dos produtos importados para o interior do país, que são a BR 101, a BR 040 e a BR 116. Ainda que indiretamente, a presença deste fluxo urbano-industrial confere

características peculiares à região serrana do Rio de Janeiro, terminando por complexificar ainda mais as relações interculturais. De acordo com o diagnóstico socioeconômico elaborado para o Planejamento Estratégico do MCF<sup>43</sup>, este território se situa em pelo menos dois arcos de expansão urbana da região metropolitana do RJ. Recebe, ainda, forte influência das maiores refinarias de petróleo, principalmente nas áreas baixas do Mosaico (Duque de Caxias, São Gonçalo, Majé e Guapimirim).



Prospecção da expansão industrial no MCF.

Esta atividade, juntamente com o turismo e os serviços associados à localização próxima da segunda metrópole brasileira, estimula uma intensa e crescente ocupação urbana. Esta problemática é desafiadora, na medida em que a maior parte do relevo deste território é montanhoso. As conhecidas declividades acentuadas da região serrana do RJ, associadas à desestabilização do solo decorrente da diminuição da cobertura vegetal, colocam esta região como área crítica em termos de riscos de deslizamentos de terra e rocha. Isto eleva a fragilidade socioambiental das populações residentes, reduzindo sua resiliência a eventos climáticos, especialmente daqueles dependentes diretos da produção da terra. Hajam visto as consequências do fenômeno do início de 2011, com mais de mil mortos e outros problemas socioeconômicos, configurando uma das maiores tragédias do país.

A produção agropecuária também é importante em todo o território, se dando majoritariamente em pequenas propriedades dedicadas à olericultura e hortaliças, e criação animal de baixa produtividade. O diagnóstico socioeconômico do MCF revela que a adoção dos limites ao uso do solo pela legislação ambiental acarretou mudanças nas práticas

<sup>43</sup> Estes documentos foram disponibilizados pela Secretaria Executiva do MMACF em 2011 para enriquecer a pesquisa.

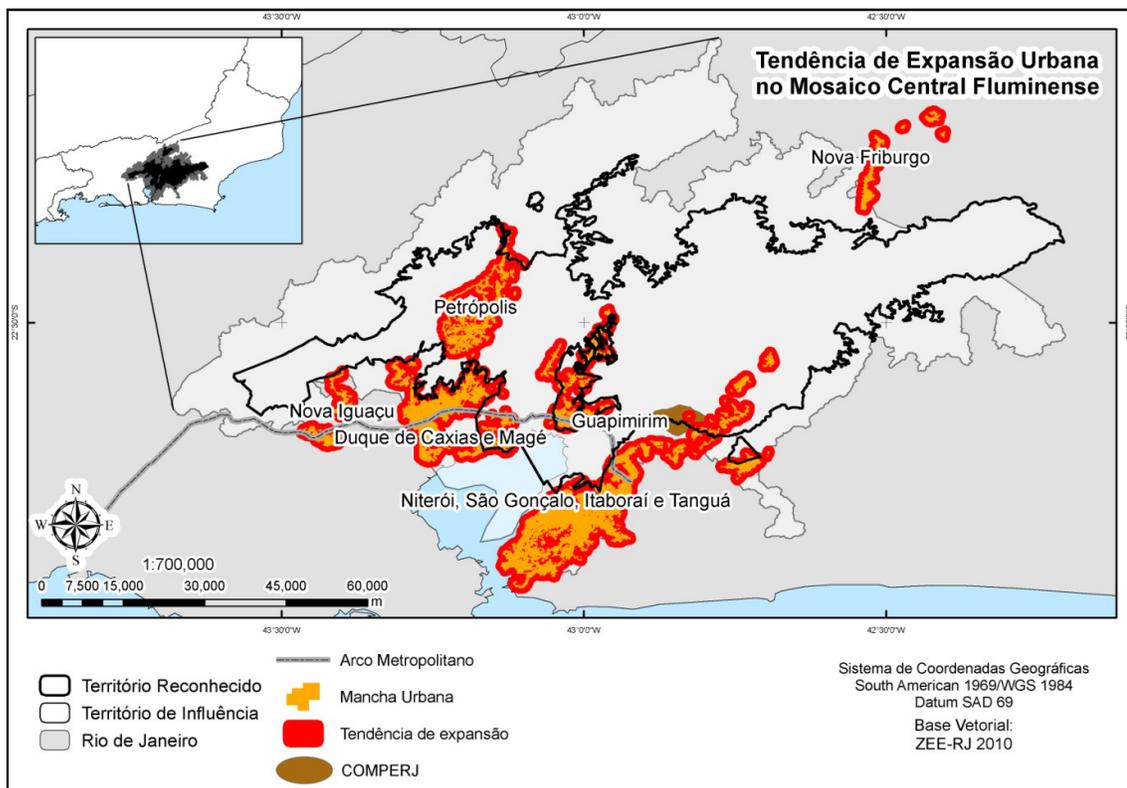
agrícolas, em especial no tocante ao hábito do pousio<sup>44</sup>. Este fato teve como consequência a intensificação da produção, com mais uso de insumos e suas mazelas – contaminação dos alimentos, do solo e da água – e degradação do solo, devido à falta de descanso. E, segundo o diagnóstico, esta mudança não resolveu a questão das queimadas, registradas cada vez em números maiores, devido ao aumento das áreas desmatadas que confere maior suscetibilidade a incêndios descontrolados. A proposta do Mosaico vem com a ideia de concertar esta fragmentação, mas mais atenta aos aspectos sociais. Na prática, estes são operacionalizados através da comunicação.

Apesar das técnicas predominantemente nocivas ao meio ambiente, há uma propensão à organização de um arranjo produtivo de orgânicos e agroecológicos. Isto se dá pela proximidade do centro urbano de maior demanda por este tipo de produto, além da própria característica da agricultura familiar. Na realidade, a região já é considerada um pólo orgânico, abastecendo a capital principalmente de verduras, olerícolas, e frutas em menor escala. Mas o Estado ainda precisa da produção do Sul de Minas Gerais para complementar o mercado de alimentos. Outra vantagem a ser considerada é a presença da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, com seus centros de pesquisa associados a duas EMBRAPAS de peso – Solos e Agrobiologia – além da PESAGRO e das EMATER regionais. A EMBRAPA-Agrobiologia e a UFRRJ em parceria mantêm o Sistema de Produção Agroecológico, que é uma fazenda experimental nas redondezas de Seropédica, existente há mais de dez anos.

A expansão urbana, no entanto, tende a pressionar o complexo produtivo agropecuário, o que pode ser prejudicial por tornar o Estado mais dependente do consumo externo. Mas há também possibilidade de abertura de novos mercados através do turismo crescente em todo o Rio de Janeiro. As novas oportunidades e o inchaço das cidades próximas ocasionam um aumento da migração definitiva para a região serrana, assim como o turismo de fim-de-semana também só cresce, devido à busca pelo contato com a *natureza*. Vê-se um complexo de especulação imobiliária ganhando o território do MCF, causando cada vez maior pressão às suas encostas, sendo que a população de baixa renda acaba vivenciando situações de grande risco, considerando que estas são “empurradas” para as áreas de menor valor.

---

<sup>44</sup> O pousio é a prática de deixar o solo descansando por alguns anos, de forma a que retorne uma capoeira – vegetação espontânea em estágio inicial de sucessão – ganhando-se condicionamento do solo para um próximo cultivo. Normalmente, após este descanso, os agricultores usam o fogo para preparar a terra novamente.



A expansão urbana no MCF.

O Planejamento Estratégico do MCF fala em proteção do território através do cumprimento de “metas de conservação conjuntas e complementares que garantam a proteção dos atributos ambientais, culturais e sociais da região”. Este documento também fala em ter os Planos de Manejo das UCs como base da gestão localizada, sendo que as ações do Mosaico deveriam também ser incorporadas a estas publicações oficiais específicas. O Planejamento Estratégico foi inspirado no método da *Escuela Latinoamericana de Areas Protegidas* e fala em “trabalhar aspectos de governança participativa e descentralizada”, valorizando tanto o conhecimento científico quanto o “tradicional”. (RBMA, 2010, p.7)

Acontece que, como discutido no referencial teórico, o processo de participação, para ser eficaz em termos de empoderamento de grupos sociais, deve ser no mínimo “funcional”, pensando na classificação de Pimbert e Pretty (1997, p.198). Neste, porém, os grupos organizados não se envolvem durante o ciclo inicial dos projetos, “e sim depois que grandes decisões foram feitas”. O ideal é que seja uma “automobilização” de grupos locais, já que se torna assim mais autêntico e, por isso, mais viável, considerando que as pessoas já internalizaram uma vontade de mudança. A “participação interativa” seria um meio-termo, fazendo “uso de um sistemático e estruturado processo de aprendizado” em que grupos locais ganham controle das decisões. Pode-se considerar o nosso caso como de “participação funcional”, pois os atores já envolvidos no processo, que seriam justamente os representantes públicos, privados e da sociedade civil que já tem cadeira nos conselhos gestores das UCs inseridas no Mosaico, decidem sobre as questões maiores e as levam já prontas para os moradores do território. Essa intromissão externa coloca o risco de tornar os grupos mobilizados dependentes dos possíveis incentivos. Com relação à população mais empobrecida e sem acesso às liberdades básicas, pode-se considerar que seria um processo no máximo de “participação por consulta”, em que as decisões são apenas comunicadas aos

presentes às reuniões abertas. Estes têm a liberdade de dar opiniões, mas os conselheiros não são obrigados a considerá-las. Ainda assim, somente comparece às reuniões os cidadãos que conseguem ter acesso à divulgação das mesmas, que costumam ser os mais próximos da administração das UCs. A acessibilidade (estradas) é outra dificuldade que contribui para esse esvaziamento.

A visão em que se baseou o Planejamento Estratégico do MCF, construído pelos gestores, técnicos e profissionais inseridos no processo, é:

Mosaico como referência de gestão integrada, transparente e participativa, com sustentabilidade política e financeira, UCs estruturadas, instrumentos de gestão implementados (planos de manejo e conselho gestor), equipamentos, pessoal capacitado, e atuando como pólo de geração de conhecimento, educação, sensibilização ambiental, com o conceito do mosaico incorporado pelas populações locais. Mosaico considerado em planejamentos regionais, com empreendimentos adequados e redução significativa dos ilícitos ambientais. Práticas sustentáveis, como o uso de energias alternativas, produção orgânica e agroflorestal, indústria criativa, ecoturismo e destinação adequada de resíduos consolidados e multiplicados. Áreas degradadas recuperadas com aumento da cobertura vegetal e da conectividade interna e com outros mosaicos. (RBMA, 2010, p.26)

É como se tivessem tirado da gaveta todas as teorias ou ideologias prontadas em congressos científicos, ou encontros de movimentos sociais de peso, órgãos das nações unidas, Banco Mundial etc., e tivessem resumido num texto sobre a gestão territorial ideal. Não enxergando como negativo, mas como romântico, já que todas essas métricas são contraditórias considerando-se a poderosa rede atrelada ao capital financeiro, que gesta os territórios de forma diametralmente oposta a este ideal. Seria simplista pensar que fomentar essas diretrizes num determinado local, sem modificar as estruturas de poder regionais, por sua vez também dependentes do sistema internacional, as iniciativas serão isoladas e parceladas, o que elimina a unidade necessária para um projeto ser bem-sucedido. Além disso, o foco na diversidade sociocultural é indispensável para que o planejamento seja condizente com a realidade local.

## **6.5. Os atores do MMACF**

O mapa de atores do Planejamento Estratégico revela que as instituições que mais interagem e tem maior poder de decisão no MCF são os órgãos ambientais responsáveis pela administração das UCs inseridas – nas três esferas de governo -, a RBMA, o principal comitê de bacia hidrográfica regional, as Prefeituras dos maiores municípios do território, as maiores ONGs ambientalistas, as grandes universidades e as duas empresas que mais investem no território, a Petrobrás e o COMPERJ. Fora estes que tem maior capacidade de influência no planejamento do MCF, outras ONGs, institutos governamentais e de pesquisa e empresas estão envolvidas com o MCF. O mapa foi idealizado com o intuito de apontar novos atores de interesse para o Mosaico, que teriam grandes chances de ter voz, mas não interagem suficientemente. Nesses, coloca-se aquelas instituições que já se encontram fortalecidas no cenário político ambiental ou no território de atuação da instância estudada. Encontrou-se apenas uma organização de moradores e produtores em todo o mapa, em meio às que mais interagem com o Mosaico, apesar de receber nota média em termos de poder de influência. A confecção deste mapa de atores demonstra a intenção de pouco envolver ou fomentar a participação de novos grupamentos sociais que conhecem de perto o território e podem contribuir para sua gestão. As entrevistas analisadas no próximo capítulo mostram que tais

atores têm muito a enriquecer o conhecimento a ser construído para se tentar realizar novos contratos sociais.

À primeira reunião do CC analisada, realizada em 26 e 27 de outubro de 2011, compareceram 40 conselheiros e 18 convidados e participantes. Além das discussões a respeito de ações de recuperação ambiental, que tomaram 70% da reunião, foi bastante debatida a manutenção da mesa colegiada do MCF. Esta se trata de uma composição administrativa e não instância decisória, montada pelo próprio conselho consultivo. Podem-se perceber algumas divergências a respeito do funcionamento deste grupo, que seria o responsável por articular as ações delineadas pelos conselheiros. A justificativa principal para a sua existência é a baixa frequência das reuniões do CC – já que significam mobilização de pelo menos 40 conselheiros dissipados em 13 municípios, encarecendo as despesas com deslocamento -, que acontecem de 4 em 4 meses. As reuniões do colegiado, um grupo menor escolhido no âmbito do CC e com maiores responsabilidades, tem a intenção de se reunir de 15 em 15 dias, mobilizando ativos que não podem esperar as decisões do CC e que não contradizem as já tomadas. Acontece que a Ata revela que há um esvaziamento em algumas reuniões, e que a mesa não vem funcionando a contento; alguns membros do CC elogiam a iniciativa por melhorar a coordenação das ações conjuntas ente UCs e sociedade civil, e também por considerarem uma instância sem hierarquias; porém outros reclamam da falta de uma operacionalização mais ágil, sugerindo inclusive a adoção de encontros virtuais adicionais. Em alguns momentos, membros do CC mencionam a importância da transparência por parte daqueles que são responsáveis pela gestão de UCs e da participação da sociedade civil nos ambientes decisórios, reafirmando o caráter de controle social dos conselhos. Cita-se, também, a falta de envolvimento mais contundente dos principais órgãos ambientais – ICMBio (Federal) e INEA (Estadual). Também foi mencionado o esvaziamento das Câmaras Técnicas, outro espaço de gestão compartilhada, divididas em funções; assim, são criadas CT de proteção, de educação ambiental, de pesquisa etc.

Uma representante de universidade fala em inserção das populações locais através da abertura de novos mercados, como do ambiental, que conseguiria servir à “inclusão das comunidades” através de capacitação, evitando-se o êxodo. Esta fala parece fazer parte da visão ingênua de “inclusão”, em que se tenta “extender” novos trabalhos, e não valorizar as práticas já desenvolvidas pelos grupos. A participante, no entanto, não detalha o que seria esta capacitação.

Outros assuntos importantes para toda a população do território tratado, como o saneamento, são debatidos, perdendo-se ótimas oportunidades de aprendizado mútuo com a maioria da população, que na verdade se trata das camadas populares e as que mais são afetadas por essas problemáticas. Os atores que partilham do movimento dos Mosaicos, em muitos casos, também são conhecedores da realidade do território, mas majoritariamente representam a elite política, econômica ou intelectual da região. Esta trabalha com a crença de que seus conhecimentos e influências são não só suficientes, como os mais adequados para se tomar as decisões corretas para sociedade e para a natureza.

Na outra reunião do CC do MCF, realizada em 21 de março de 2012, foi identificada apenas uma associação de moradores e produtores participante, exatamente aquela que reside na localidade onde ocorreu a reunião, sede da APA-Macaé de Cima, em Lumiar, Nova Friburgo. Este fato confirma a dificuldade de participação devido ao deslocamento das populações mais distantes, ficando o engajamento prejudicado, já que as reuniões tem caráter itinerante, fazendo com que somente as populações residentes nas proximidades da sede da vez compareçam. O esvaziamento referente às populações de entorno também sinaliza a falta de envolvimento ou conhecimento por parte dos grupos sociais residentes com relação à existência do Mosaico e do seu Conselho, e pode desvelar o possível apadrinhamento por parte da equipe gestora da UC anfitriã para com alguns grupos sociais específicos. Os

“preparativos para o IV Encontro de Comunidades” previstos em pauta foram postergados por falta de quorum do Grupo de Trabalho de Educação Ambiental e Divulgação do Mosaico. Foi identificado, através de conversa com um dos representantes de tal GT, um vazio no grupo, que se encontra enfraquecido e carente de envolvimento de mais atores do MCF. Apesar disso, realizou-se, ainda, um encontro de comunidades ao longo daquele ano, no qual não foi possível a presença da pesquisadora, devido à coincidência da data com um dos treinamentos de campo do PPGPDS.

Nesta reunião do Conselho do MCF, pôde-se perceber a predominância de falas dos chefes de UCs, com destaque para a APA-Petrópolis (Presidência do Conselho), a APA-Guapimirim e as três ONGs responsáveis pela execução das ações do Mosaico – INNATUS, IPANEMA e IBIO. Alguma participação das Prefeituras, do INEA, de proprietários de RPPN, do PETP, do PARNA-SO e da APA-Macaé de Cima também foi detectada. Representantes de comunidades se apresentaram no início, mas não se colocaram durante a reunião, e nem foram estimulados para tal. Houve esvaziamento da reunião na parte da tarde.

Concluir-se-ia, por essas reuniões de Conselho Consultivo, isoladamente, que as metas de participação e envolvimento das comunidades presentes nos interstícios das UCs – que compõem o território de atuação do MCF – não vem sendo atendidas. Quantitativamente falando, identificou-se 14 representantes de instituições públicas ou das próprias UCs ou RBMA, uma universidade, e dois membros de comunidades de entorno, sendo que apenas um ocupava cadeira no Conselho. O membro de comunidade que não estava representando nenhuma instituição não participou em nenhum momento, e se retirou da reunião no segundo turno. Nota-se uma característica clara deste Mosaico, que é a de articulação entre os Chefes de UCs e outros atores de grande importância política regional e local – ONGs com destaque no cenário ambiental, Comitês de Bacias, grandes empresas quando há algum conflito de uso e poluição de recursos naturais protegidos pelo Mosaico -, com fins de viabilizar ações de proteção, recuperação e fiscalização ambientais, o que atenderia, em alguma medida, à meta de gestão integrada. A articulação com os poderes locais confere maior garantia de atendimento às metas das equipes gestoras, tratando-se também de uma relação política necessária para a manutenção de poderes.

Os programas de educação e comunicação se encontram desarticulados dentro do Conselho, com exceção das rádios comunitárias fomentadas pelo Estado, que estão em vias de serem implantadas em algumas localidades, tendo repercussão aparentemente positiva. A TV Mosaico e seus informativos são intensamente produzidos, porém deve-se checar sua capacidade de disseminação dos objetivos do Mosaico dentro das comunidades, já que seu alcance é limitado devido ao seu veículo exclusivo (*internet*), faltando, portanto, divulgação de longo alcance e sensibilização das populações para as questões apresentadas. Com relação à absorção de conhecimento e cultura locais nas discussões e ações do MCF, através da reunião aqui tratada, não pôde ser detectada qualquer interação dos conselheiros com esta questão, inclusive se notou a irrelevância da presença de membros das comunidades à reunião.

Estas características do principal fórum de decisão do MCF nortearam a elaboração do roteiro das entrevistas, finalizando por checar o alcance dos princípios e das atividades do Mosaico e das UCs inseridas nas mais diversas populações de entorno das mesmas. Pode-se associar, após a observação do funcionamento do CC, a proposta de gestão territorial ecossistêmica trazida pelos atores do Mosaico ao atendimento a interesses e valores ligados a uma elite intelectual, não constando quaisquer iniciativas populares no contexto de suas discussões mais decisivas. Isto seria previsível, já que se trata de território de imenso interesse econômico, atrelado à valorização do espaço acarretada pela infra-estrutura rodoviária e portuária, e pela proximidade de uma grande capital turística. Esta é uma das cidades mais caras do mundo para se viver, inserida em um Estado que abriga grave quadro de

desigualdade social e regional. Os interesses das empresas e do poder político são intensos na problemática territorial, já que se trata também de Estado com área disponível insuficiente para a perspectiva de expansão almejada pelos seus atores mais poderosos, que disputam o espaço produtivo e o imobiliário ao mesmo tempo. Isto acaba ocasionando uma predominância dos assuntos estratégicos relacionados à conservação pelos gestores ocupados dela, e uma conseqüente desqualificação de questões mais localizadas, afetas diretamente as populações dos interstícios das APs.

Apesar de se observar conflitos das grandes empresas de exploração de recursos naturais, como o petróleo, com as equipes gestores das UCs, ambos os atores fazem parte de uma mesma lógica de territorialização, em que se disputa as áreas preservadas, de um lado tratadas como vazios urbanos. Nesta disputa, ou um espaço é explorado pela grande indústria ou ele é fechado ao uso. Em ambos os casos, a população de baixa renda é a última a ser beneficiada e a primeira a ser prejudicada com as mudanças nas leis e determinações do poder público.

Os discursos dos líderes do projeto mosaico demonstram a intenção de integração, de negar a administração de espaços isolados que enfraquece a luta do movimento ambientalista diante da estrutura econômica montada no Estado. Identifica-se um horizonte de transformação no ideário do Mosaico, que vai de encontro à cultura administrativa conservadora do Estado. Essa nova instância de gestão permite uma abertura democrática para a gestão territorial, podendo-se tornar uma contracultura aos métodos de regulação oficiais. A desconstrução de antigas estruturas, no entanto, só é possível pelos desvios das normas estabelecidas, e da sequencial construção de novas. Aí também entram os “princípios antropolíticos” de Edgar Morin, que fala da complementaridade entre solidariedade e globalidade, que “exige o tratamento ao nível planetário dos problemas de importância global e geral, e o princípio da subsidiaridade, que reserva às instâncias nacionais, regionais e locais o direito de tratar de maneira autônoma problemas que relevam da sua competência”. Para isso, o autor propõe que a estratégia antropolítica deve se valer das *normas* do associativismo e da universalidade concreta, em que novas conexões seriam articuladas de modo a não enfraquecer as contracorrentes; e que regras gerais seriam construídas não obedecendo a uma racionalidade abstrata, mas atendendo às demandas dos diferentes setores e problemas, tendo a consciência da interação entre eles. (MORIN, 2001, p.159-163)

## **7-OS DISCURSOS DOS GESTORES E MORADORES DE ENTORNO DAS UCs**

O objetivo primordial da condução das entrevistas nos dois lados da questão colocada pela pesquisa foi identificar a interseção dos discursos nos dois grupos analisados, a fim de avaliar a inserção da política de áreas protegidas e de mosaicos no território central-fluminense. A análise esteve focada na questão do acesso ao conhecimento sobre tais políticas pelas populações de entorno das UCs do MCF, na participação dos diferentes atores nos processos decisórios e na contemplação de demandas dos mesmos nos projetos e programas associados ao MCF.

Realizaram-se quatro entrevistas com gestores de UCs de Proteção Integral e doze com moradores de entorno das mesmas dentro do MCF, sendo, numericamente falando, três vezes mais moradores do que gestores. Esta amostra, porém, não pode ser considerada representativa da população inclusa no MAP observado<sup>45</sup>, já que se trata de território com mais de um milhão de habitantes. Por isso, o mais importante aqui foi identificar semelhanças e diferenças nas falas dos entrevistados que correspondiam às indagações desta pesquisa,

---

<sup>45</sup> Apesar de o número de habitantes no perímetro do MCF ainda não ter sido levantada, somente na região serrana inserida nele, há 729.764 habitantes.

servindo como indicadores das questões colocadas no seu objetivo. Teve-se em mente, ainda, que parte da motivação das respostas é decorrente da interação entre os interlocutores travada em cada entrevista, evitando-se, portanto, ao máximo, a indução de respostas, captando-se preferencialmente as visões dos entrevistados sobre as questões apresentadas. Percebeu-se, também, que parte da percepção individual sobre cada questionamento feito pelo entrevistador é decorrente da experiência particular no encontro analisado, não se podendo generalizar tais visões. Por isso, o relevante para a pesquisa são os fatos concretos informados pelos entrevistados, e as reações aos fatos, por cada qual, que possam indicar uma condição coletiva. Ainda, buscou-se caracterizar as condições identificadas nos discursos que pudessem revelar fatores históricos, políticos, sociais e culturais específicos que interferem na relação travada pelos dois grupos de entrevistados, referentes à gestão do território, a partir da perspectiva da conservação dos ecossistemas. Com isto, pretendeu-se transcender o escopo multidisciplinar, como recomenda E. LEFF (2004)<sup>46</sup>, reconhecendo, em cada discurso, as noções que embasam estratégias de poder e de emancipação social, tentando reestabelecer a identidade entre o conhecimento e o real. Vai ao encontro da sua “racionalidade ambiental” de maneira que, além de costurar as “externalidades” ditadas pelo conhecimento científico reducionista, tenta se esquivar da personificação subjetiva do conhecimento para atingir o encontro e a transmutação de “matrizes de racionalidade-identidade-sentido”. Estimulando-se diferentes discursos, almejou-se uma aproximação do saber popular com o conhecimento científico, destacando-se a “relação entre pensamento e ação”, sem, no entanto, dicotomizar estes fatores, reconhecendo sua transmutação. Assim, pretendeu-se valorizar a pluralidade de visões, evitando-se a tentação de encaixá-las em lógicas homogêneas. Isto é referente ao multiculturalismo de B. LATOUR (2004), mencionado no referencial teórico. O que se tentou nesta análise foi desconstruir “obstáculos epistemológicos” (ESCOBAR, 2005) para aproximar as ciências naturais das humanas.

As entrevistas foram analisadas observando-se dois pontos focais: a) a noção de participação e inclusão sociocultural, associada à qualidade da relação entre gestores e populações de entorno e ao poder de decisão dos entrevistados sobre a gestão do território, assim como ao entendimento de mosaico de áreas protegidas e à sensação de pertencimento ao território do Mosaico Central Fluminense; b) e a concepção de conservação da natureza, ligada às diferentes visões de *natureza* atreladas à realidade histórica de cada indivíduo dentro do seu escopo social. Os roteiros das entrevistas semi-estruturadas se encontram no ANEXOS III e IV.

Com este olhar, puderam-se entender as relações de força sociais envolvidas no encontro dos dois grupos estabelecidos pela criação de espaços protegidos, que são: os oficialmente nomeados gestores; e os que não o são. Esta lógica atende ao descortinamento realizado por SOUZA SANTOS (2007) quando faz o contra-ponto entre “regulação” e “emancipação”, muito pertinente na relação entre gestores públicos (ou com esta função) e cidadãos. Segundo o autor, hoje só temos instrumentos hegemônicos para enfrentar os problemas mais graves da sociedade, que seriam os conceitos criados no seio do próprio sistema, como a democracia e os direitos humanos, por exemplo. São semânticas que foram legitimadas e, a partir daí, apropriadas pelo poder. Acontece que a própria lógica capitalista não é compatível com uma democracia realmente participativa, ou com uma distribuição de direitos igualitária, o que afasta a concepção teórica desses instrumentos da prática na sua aplicação. Foi feito, então, nesta pesquisa, um esforço para entender se os instrumentos do sistema político nacional podem ser utilizados de forma contra-hegemônica, o seja, se os espaços formalizados de diálogo e participação social são eficazes em tornar a gestão dos territórios mais justa e em emancipar as populações marginalizadas do processo sociopolítico. Também teve a

---

<sup>46</sup> Explicitado na página 17 deste trabalho.

preocupação em detectar embriões de novas formas de sociabilidade dentro dos grupos que foram oprimidos pelo sistema ou pelo próprio processo de criação de UCs. (SOUZA SANTOS, 2007)

### 7.1. O Mosaico na percepção dos gestores

- a) No que tange aos gestores de UCs de proteção integral, o discurso possivelmente ligado à **inclusão** variou bastante, principalmente quando se compara aqueles com cargo diretamente ligado ao diálogo com as equipes de chefia de UC propriamente dita. Os primeiros apresentam uma visão mais aproximada da “inclusão” sugerida neste trabalho – um deles fala, inclusive, em valorização das culturas locais – utilizando, no entanto, caminhos diferenciados para explicitar suas visões, como pode ser confirmado a seguir. O servidor responsável por realizar diretamente o diálogo da administração de um dos Parques do MCF com seu entorno, passou uma ideia prática de “inclusão” – citando os espaços existentes de envolvimento para além dos Conselhos Consultivos (CC), como programas tocantes ao desenvolvimento local, e não apenas à conservação. Seu olhar se amplia ainda mais quando diz que

“não adianta os espaços de diálogo existirem apenas para cumprir a lei, sem de fato atentarem para diferentes valores e identidades do território”.

Isto pode ser decorrente de sua formação pessoal na área de humanas. Já um dos conselheiros do MCF, representante da sociedade civil, tendo também formação em humanas, apresenta uma visão pautada em terminologias comuns no meio acadêmico das ciências sociais, como “pertencimento” e “valor cultural”, mas sem desenvolver estes conceitos. Quando questionado sobre a operacionalização do diálogo e inserção da sociedade na gestão, fala em meios de informar as populações de entorno sobre as temáticas de conservação – “a comunicação é o instrumento mais importante” -, além de mencionar soluções ambientais locais para energia, lixo etc, associando a inclusão a trabalhos nos “interstícios” das UCs. Tais propostas são condizentes com uma gestão descentralizada e estão ligadas indiretamente à inclusão social, já que interfere em questões básicas para melhora da qualidade de vida das populações, conferindo-lhe capacidades. Sua proposta de “educomunicação” parece ser a mais diretamente promotora de inclusão, pois se trata de ensinar e financiar moradores de entorno para produzir programas e reportagens de cunho socioambiental, que se originem e tenham alcance na própria comunidade. Tal ideia está de acordo com sua formação pessoal e atuação militante e profissional junto ao MCF. E acaba se mesclando com o depoimento do servidor responsável por diálogo social, que cita o programa das rádios comunitárias como principal iniciativa de inclusão. Ambos têm uma visão crítica a respeito da falta de interesse do Estado em investir no diálogo, sendo que este último acrescenta a pouca sensibilidade e capacidade dos gestores em se abrirem ao diálogo com as populações, além de citar o fato de somente o setor da população já engajado nas questões ambientais fazer parte dos espaços de gestão participativa. Isto reafirma a análise feita a partir dos documentos no âmbito do MCF, que identificou a possível detenção de poder dentro da instância Mosaico por instituições já inseridas no contexto da gestão ambiental.

No caso dos dois gestores de UCs, fica clara a limitação do conhecimento a respeito do significado de inclusão sociocultural e de sua aplicação no contexto do MCF, sendo que um deles afirma “desconhecer” o conceito, e o outro define como:

“Procurar incluir o máximo que a gente puder as pessoas da comunidade do entorno e do interior na gestão da UC”

Ele não explicita, porém, como se daria esta inserção. Ainda nas entrevistas com os chefes de UCs, fica clara a imagem da superioridade do valor da técnica acadêmica sobre o saber popular. Isto pode ser identificado em falas tais como:

“A ideia (do Mosaico) é formidável pela gestão integrada para fiscalização, combate a incêndio etc. Fortalecimento institucional para pesquisa, manejo...”;

em que o gestor deixa claro que o papel fundamental das políticas de gestão ambiental é a operacionalização do conhecimento proveniente das ciências naturais, em acordo com a legislação ambiental. A ênfase em ações de comando e controle revela a maior importância conferida a esta linha de pensamento, não valorizando o conhecimento sociológico-antropológico que poderia trazer uma abordagem humana para as diretrizes de gestão. Nenhum entrevistado menciona a incorporação de saberes populares ao desenvolvimento de pesquisa e manejo.

Um deles enxerga a educação ambiental como a melhor forma de diálogo com populações de entorno, deixando claro, ainda, que “isto funcionaria apenas para crianças”, sendo que os adultos deveriam ser coagidos por meio da fiscalização, a fim de se ajustarem à força à legislação ambiental. Esta fala confirmaria a percepção da chefia da UC como sendo autoritária apresentada por um dos moradores entrevistados. Percepção esta que se alinha à visão de administração conservadora de UCs geridas pelo Estado do Rio de Janeiro. Isto porque se sabe que a fiscalização ambiental nestes casos está sendo aplicada no nível individual, e por que não, no pessoal, e não no empresarial. Os maiores e mais consolidados Parques e Reservas do MCF estão inseridos majoritariamente em zonas rurais, sendo que a pressão de borda se dá especificamente por agropecuária, turismo, ocupação residencial e estradas, responsáveis pelos maiores impactos localizados, como incêndios recorrentes, captações inadequadas de água e desmatamentos. Como raramente as intervenções são operadas por grandes empresas, os procedimentos de comando e controle são acionados diretamente no âmbito local, pelos próprios gestores de UC, nas propriedades particulares ou áreas de pequena produção.

Os discursos dos entrevistados inseridos na gestão das UCs e do MCF demonstram a falta de padronização de metodologias referentes às diretrizes de inclusão sociocultural, definidas tanto pela PNAP, quanto pelos documentos gerados no âmbito da gestão participativa pelo governo brasileiro. Somente um deles afirma ter ajudado a construir as diretrizes do MCF, justamente aquele que não é funcionário do Estado, mas conselheiro por uma ONG engajada no projeto Mosaico. Mas o descolamento da ação em relação aos documentos oficiais fica evidente na fala do servidor responsável por diálogo social, quando perguntado se conhece as diretrizes do MCF, seja através da legislação ou do planejamento estratégico:

“não por completo... entrei no Mosaico depois do Planejamento Estratégico”.

As falas dos gestores também são emblemáticas da falta de unidade sobre os objetivos do Mosaico:

“em termos de recursos financeiros, (o Mosaico) não existe. Fiscalização, uso público e talvez Educação Ambiental, funcionam a contento.”

“não existe legitimidade... as diretrizes deveriam ser mais operacionais... Educação Ambiental não existe!”

Este descrédito dos gestores a respeito do Mosaico é um complicador para o funcionamento adequado dos espaços de decisão com participação da sociedade integrante do MCF, evidenciando a superioridade das decisões e diretrizes técnicas no âmbito de cada UC e seus Planos de Manejo, super valorizando-se as ações propostas pelas equipes técnicas das UCs, em detrimento de possíveis proposições das populações locais. Os princípios genéricos dos documentos oficiais acabam ganhando interpretações variadas no escopo de cada equipe gestora, decorrente da sua formação e do histórico relacional entre os membros da equipe e entre esses e seus superiores e os demais membros do MCF, e também entre eles e as populações afetadas à AP trabalhada. As falas também evidenciam o fato de se dar mais importância às ações de fiscalização do que de inclusão sociocultural; assim como se mostra uma preocupação com a “educação ambiental”, o que tem que ser melhor estudado para se identificar o viés educacional de que se fala. As entrevistas com os gestores fazem transparecer a abordagem punitiva da política ambiental brasileira, através da repressão diante da não obediência às normas genéricas. Esta abordagem ameaçadora é verificada com maior frequência do que aquela mediante incentivos, como acontece em alguns países europeus, como a França.

A todo o momento é explícita a ideia de Mosaico como instância de gestão integrada entre os chefes de UC, em que seriam almejadas as metas dos Planos de Manejo de cada uma delas, através das parcerias estabelecidas entre si. A fala dos gestores corrobora esta visão:

“O conceito de mosaico é muito interessante para fazer ações integradas entre as UCs. Não só através dos conselhos... no nosso caso, unir as UCs que tem maior proximidade...”

A expressão “troca de experiências” foi levantada ao menos uma vez. O discurso abaixo exalta a ideia de descentralização administrativa dos espaços protegidos, o que é considerado positivo pelos gestores, para conferir maior empoderamento aos chefes de UCs - estes se tornariam “xerifes” ambientais, decidindo sobre a ocupação do território de acordo com a legislação ambiental determinada em âmbito nacional. Comumente, o chefe da UC se torna uma referência para as determinações ambientais, sendo ele portador da informação e, muitas vezes, do poder de fiscalização e licenciamento sobre a ocupação do solo, sendo então frequentemente a primeira pessoa a ser procurada em casos de denúncia ou requerimento de permissão. Isto confere certo poder de decisão às chefias das UCs, tornando-se estas peças fundamentais das relações políticas nos territórios. Ainda assim, tal poder é limitado pelas leis e diretrizes nacionais e estaduais, além do poder público local

“O Mosaico veio pra dar um pouco de autonomia para as UCs, principalmente para as Federais, que estão distantes do governo central (...) é para descentralização da administração de UCs (...) os resultados concretos em termos de autonomia são poucos. O problema maior são as municipais... pois os governos municipais participam pouco.”

As reivindicações por maior financiamento para as operações dentro das sedes das UCs complementaria esta problemática a ser solucionada diante dos governos federal e estadual. As entrevistas realizadas com gestores de escalão máximo dentro das UCs, e com profissionais responsáveis por comunicação e diálogo dentro das mesmas ou do MCF, revelou uma relação de força desigual dentro das próprias instâncias de governo, em que aqueles servidores responsáveis por diálogo não detém *poder de decisão* suficiente para fazer valer as reivindicações e sugestões da sociedade. Isto se dá, também, por conta de uma forte cultura hierárquica do Estado, em que, tradicionalmente, os funcionários de chefia detém grande poder de decisão sobre as áreas que gerem, ficando a seu critério o atendimento às populações, mesmo quando seus apelos são repassados por um servidor submetido à gestão. Esta situação fica mais clara com relação ao conselheiro da sociedade civil no MCF. Este afirma não haver diálogo nem mesmo dentro dos órgãos e demonstra bastante indignação com a falta de atenção às propostas dos atores que “ajudaram a pensar o mosaico” e com o fato de as decisões serem “de cima para baixo” e de não valorizarem o conhecimento “não-técnico”. Observa-se, no discurso dos chefes de UC, o reconhecimento do forte antagonismo entre as UCs de uso restrito (ou proteção integral) e seus entornos, o que dificultaria o diálogo.

“As dificuldades são maiores nas UCs de proteção integral porque são mais restritas e tem o impacto direto no entorno.”

Este contraste é um dos maiores deflagradores de conflitos socioambientais na implantação de APs, sendo agravado pelo fato de não haver previsão em regulamentos da construção de metodologias para a participação efetiva de populações. Este pontos foi crucial para a pesquisa, demonstrando a incompatibilidade das políticas de fiscalização ambiental e de diálogo.

Associados às repostas referentes à inclusão, mostram também um agravamento do problema da priorização das ações de comando e controle do Estado sobre as de empoderamento da população marginalizada do processo, pois esclarece que o poder de decisão fica quase completamente em mãos dos chefes de UCs, que reproduzem a postura autoritária da gestão pública. Um gestor fala sobre sua ingerência nas áreas de entorno da UC sob sua administração, usando um discurso representativo de alguém que possui uma propriedade privada:

“Minha população de entorno está inserida em duas APAs... meu direito acaba quando entro na terra dos outros! O Decreto da APA acaba com toda minha responsabilidade.”

Quando ele discursa afirmando que não tem responsabilidades dentro da “terra de outro”, está pressupondo que a área que gesta é sua própria, e não do Estado ou da sociedade; mais grave se torna a afirmação quando diz “minha população”, prevendo o autoritarismo diante da sociedade presente no entorno da UC.

Isto mostra a incoerência da união destas duas políticas - conservação baseada no controle territorial pelo Estado e inclusão da sociedade nos processos de gestão de UCs -, e demonstra como a “conservação da natureza” é histórica - e não apenas técnica -, já que as práticas de gestão estão plenamente inseridas numa lógica de controle político dominante. Esta lógica, muitas vezes, está atrelada a uma rede de relações de poder que beneficia aqueles que já são privilegiados pelo sistema capitalista, ou seja, os donos de grandes terras ou de grandes indústrias ou empresas de serviços, a quem os limites da legislação

ambiental não prejudicam substancialmente, muitas vezes pelo contrário. Esse é o caso das políticas econômicas do Estado do Rio de Janeiro, que impedem o controle acionado pelos analistas ambientais na instalação de grandes empreendimentos, como exemplo o COMPERJ na APA Guapimirim. Todo o esquema de ocupação territorial no Estado fica submetido a tais interesses, sendo que os pequenos poluidores acabam por ser os mais prejudicados pela aplicação da legislação. O poder de polícia de alguns setores de controle ambiental costuma ser mais exercido diante da parcela da população despossuída de influência política. E os métodos de “educação ambiental” são utilizados como prevenção às atividades impactantes aos ecossistemas nativos. Sobre os instrumentos facilitadores do diálogo, um gestor diz:

“Educação e interpretação ambiental... terminado um xis, somente a repressão!  
A repressão acaba sendo educativa... com efeito mais imediato.”

Provável que esta “repressão” esteja se referindo a pequenos proprietários, moradores ou produtores, com interesses econômicos mínimos para os atores influentes no território. A lógica perversa da política ambiental é não estar atenta a possíveis iniciativas solidárias no nível micro, que tem como pressuposto a gestão mais sustentável dos recursos.

A *relação dos gestores com as populações de entorno* parece ser problemática, observando-se as colocações dos membros das equipes das UCs entrevistados. Isto parece ser consequência da incompatibilidade de atividades e de interesses, que ocasiona conflitos recorrentes, o que não é bem visto pelos chefes e supõe uma busca por consensos que permitam a condução das atividades técnicas previstas. Esta análise está relacionada com as considerações citadas de DIEGUES (2000), em que a dualidade entre os dois grupos se daria pela sobrevalorização das ciências naturais diante das humanas na gestão de APs, dificultando o alcance dos técnicos a respeito das questões sociais e culturais associadas à conservação da natureza. Ou seja, planta-se um grande abismo entre os hábitos recorrentes dos habitantes locais, e as ações inerentes à equipe das UCs.

“Sempre meio conflituosa... o proprietário tem dificuldade de entender q a terra dele virou Parque. No nosso caso, acredito que seja mais positivo, pois temos uma boa recepção da população... tentamos atender às demandas por conhecimento. Procuramos fazer a pessoa entender sobre as regras... orientando como proceder em situação de defesa.”

A menção a conflitos se refere aos freqüentes choques decorrentes de intervenções legitimadas pelo Estado dentro dos territórios para aplicação da legislação ambiental, inclusive desapropriações para regularização fundiária dos Parques e Reservas. Na verdade, se trata de mais uma forma de controle sobre o uso e a ocupação do solo, em que agentes comumente externos àquela contexto local (ou representando interesses externos) tentam “normalizar” um mundo considerado inferior – nos termos de FREIRE (1979).

No tocante ao *entendimento sobre MAPS*, fica clara a divisão entre chefes de UCs e profissionais responsáveis por diálogo e comunicação – os primeiros relacionando mais à gestão integrada entre gestores, e os segundos mencionando a gestão participativa e compartilhada com a sociedade civil; e também a associação das respostas com a experiência pessoal de cada um, mais do que com diretrizes padronizadas para os MAPs. Um dos gestores apresenta interessante conhecimento institucional a respeito dos Mosaicos, inclusive sobre seu histórico, citando o NURUC do Rio de Janeiro como pioneiro da gestão integrada no Brasil. Esta visão institucional se reforça quando afirma que somente os gestores tem “titularidade” para ocupar as cadeiras dos Conselhos, o que é

errôneo, pois as cadeiras podem ser ocupadas também pela sociedade civil organizada. Fala ainda da pouca legitimidade dos MAPs, por não serem oficializados por decreto, e sim portarias, além de afirmar que são pouco inclusivos por terem Conselhos Consultivos e não Deliberativos. O outro chefe parece deter menor conhecimento sobre os MAPs, mencionando apenas ser um bom espaço de “troca de experiências”, além de apresentar pouca credibilidade na proposta devido à “complexidade socioeconômica” do território do MCF, especificamente. Sua participação é mínima, porque há um servidor responsável por representar a UC no Conselho, e o nível de repasse ou atenção aos direcionamentos do MCF também parecem ser irrisórios, o que demonstra falta de diálogo interno na instituição. Já os profissionais de comunicação demonstram preocupação com a problemática da participação social e valorização cultural referente aos mosaicos, e apegados à causa dos mesmos por uma questão ideológica, inserindo-se no grupo dos sujeitos da proposta. Um deles apresenta conhecimento que tange mais à prática dentro do MCF e especificamente à UC em que é responsável pelo diálogo social, e o outro demonstra ser conhecedor das diretrizes dos MAPs, inclusive do Planejamento Estratégico do MCF. Este último tem conhecimento vasto sobre a definição de mosaico construída no âmbito dos atores envolvidos com a sua elaboração, e de todo o processo de reconhecimento dos mesmos, criticando a falta de apoio principalmente nos níveis Estadual e Municipal.

- b) Com relação à *conservação da natureza*, fica implícita a visão ambientalista predominante, inclusive na fala do membro da sociedade civil no Conselho do MCF, responsável pela comunicação do escritório técnico do MCF. Este demonstra a noção de natureza em contraposição à sociedade, reflexo do sistema econômico em que estamos inseridos—criticando o fato de “os investimentos são maiores para crescimento do que para conservação” e mostrando uma ideia da problemática ambiental associada ao sistema socioeconômico hegemônico. Revela também uma preocupação com a re-aproximação humanos-natureza, quando diz que “não adianta preservarmos áreas isoladas”. Já um dos chefes de UC apresenta uma visão bastante institucionalizada e legalista de conservação, e uma relação personalizada com a UC, característica de uma gestão de influência militar. Atribui a seu cargo o papel de protegê-lo veementemente, através da força, inclusive no trato com seus funcionários subalternos, usando uma linguagem que dá a entender que tudo e todos dentro deste espaço pertencem à pessoa dele, através da função a si atribuída. Quando perguntada qual sua função no MCF, responde:

“Membro titular do Conselho pq sou Chefe de UC... meu assento é garantido... quem tem titularidade são os gestores de UC.”

Os demais servidores públicos mal tentam conceituar conservação da *natureza*, ficando mais atentos mesmo às questões operacionais do assunto provocado (diálogo e inclusão), o que indica uma preocupação com esta temática.

As declarações demonstram uma percepção de *pertencimento ao território* ecossistêmico pelos profissionais de diálogo – visto que eles próprios são moradores do MCF, apesar de um deles ainda se ater à divisão espacial política, quando responde que reside em um Município. Aquele que é conselheiro pela sociedade civil organizada, cita a importância do fomento ao pertencimento de forma espontânea, antes de ser estimulado pela entrevista. Ambos verbalizam a falta da “noção de pertencimento” por parte da população, sendo que um deles afirma ser decorrente justamente da falta de diálogo dos gestores para com as

populações, enquanto outro afirma ser causado pela política desenvolvimentista dos governos, que não estimulam atividades alternativas. Com relação aos gestores propriamente ditos, estes não mencionam a questão de pertencimento, mas um deles acredita que os mosaicos deveriam instrumentalizar Educação Ambiental junto à sociedade existente nos interstícios das UCs, o que poderia configurar numa sugestão tocante ao pertencimento ao território do MCF.

## 7.2. O Mosaico na percepção dos moradores

Referente aos moradores de entorno das UCs do MCF, os seguintes pontos foram considerados chave para a avaliação a que a pesquisa se propõe:

### a) *Inclusão*

Com relação ao *entendimento e nível de participação*, considerou-se que o nível de conhecimento a respeito da UC mais próxima à moradia do entrevistado é um indicador do seu acesso às informações sobre a mesma e a política ambiental. Por isso, pode ser um fator que indica inclusão no processo de implantação da UC. A grande maioria não acessa o conhecimento legal, confundindo as nomenclaturas e funções determinadas pela legislação ambiental. No entanto, todos tem a visão de áreas delimitadas e protegidas, com regras a se cumprir. Os moradores utilizam termos como “área de reserva” para definir a UC próxima a sua residência; “reserva ecológica” e “área de controle biológico com várias restrições”. Uma entrevistada usa o seguinte discurso: morar no entorno significa “cuidar do ambiente e não fazer certas coisas”. Uma moradora diz, ao mesmo tempo, que é uma “área intocável” e que “podemos visitar”, enfatizando apenas o caráter contemplativo. Todos entendem que se encontram no entorno da UC, sendo que aqueles que já sofreram fiscalização ou algum tipo de ameaça, o afirmam com mais veemência, e apenas um entrevistado apresenta uma resposta precisa a respeito da situação fundiária de sua propriedade. Um morador de entorno imediato deixa claro seu olhar positivo sobre a criação da UC, achando “louvável” a “proteção do manancial” e a “estabilização das encostas” através do incremento em cobertura florestal, o qual percebe nesses 22 anos de moradia. Uma entrevistada menciona a falta de conhecimento sobre a UC por vários membros da sua comunidade. A maioria apresenta vontade de participar dos espaços de decisão, alguns mencionando o desejo de conhecer mais e ajudar a melhorar a região onde moram. Apenas dois entrevistados não aparentam entusiasmo em participar da gestão das UCs. Três dos entrevistados configuram personalidades-liderança – são membros de associações -, sendo que apenas um costuma participar das reuniões de conselho das UCs, e ninguém participa do Conselho do MCF.

Sobre a questão da *qualidade da relação entre gestores e populações de entorno*, a maioria relata ser ruim ou frágil, sendo que um afirma ser “excelente”, e outra que é “legal”. Estes dois entrevistados sofreram com o mesmo processo de ameaça de desapropriação quando da instalação de um Parque, o qual a população de agricultores terminou por ganhar o processo, em termos – porque eles conseguiram desafetar o Parque de suas áreas, mas em troca precisam cumprir algumas regras com as quais não se mostram satisfeitos. Por isso, aquela que afirma ser “legal” a relação com o Parque, diz que esta melhorou muito ao longo dos anos, e que no início foram ameaçados. Usa as seguintes expressões para caracterizar a relação inicial do Parque com sua comunidade:

“deixava a gente acuada”, “o povo precisa viver, trabalhar”, “é uma pressão desnecessária”.

Relata que tinham “medo”, e que por isso começaram a conservar a terra, preservar algumas florestas nativas, a fim de eliminar os argumentos para os desapropriarem. Dois entrevistados falam ser autoritária a relação da equipe do Parque com a população, falando da excessiva pessoalidade da atuação da chefia:

“abusa do poder para beneficiar aqueles que são próximos ou são de seu interesse”;

e achando “arcaica” a forma de atuação da equipe gestora, muito “intromissiva”, usando previamente uma ação ameaçadora como a “notificação de incêndio”<sup>47</sup>. Uma entrevistada afirma ser boa a atuação da equipe da UC em termos de fiscalização, a qual considera importante, mas ruim em termos de educação, dizendo:

“temos que conhecer para preservar”;

esta, por ter acompanhado a criação da Reserva próxima, lamenta o fato de terem proibido a comunidade de acessar uma área que sempre freqüentavam para colher frutas das árvores em conjunto, hábito este que foi abandonado após a implantação da UC, além de terem expulsado uma comunidade que vivia dentro de tal área, nos arredores da qual foi construído um condomínio de luxo. Moradoras verbalizam que a população enxerga a equipe das UCs com medo e que por isso, e por causa das notícias da TV, “tomaram consciência sobre a preservação”. Relatam a falta de diálogo:

“a viatura somente passa, mas nunca param pra conversar com a população”; “não há qualquer relação”; “pouca relação inclusive com o turismo local e pouca movimentação tanto da população quanto do Parque para melhorar o diálogo”.

Uma entrevistada considera:

“a chefia é boa porque gosta da natureza, das plantas e dos animais, gosta do que faz, fiscaliza mesmo!”.

E outro afirma sobre a relação com o gestor:

“é de excelente nível, apesar dos diferentes interesses”.

Com relação ao *poder de decisão dos entrevistados sobre a gestão do território*, este fator fica associado à sua inserção em grupos organizados (ONGs, associações etc.), refletindo no tipo de relação estabelecida com os gestores das UCs, também ligado a seu nível de acesso ao poder político. As organizações, no entanto, tem acessos diferenciados às decisões sobre a gestão das UCs, sendo que normalmente aquelas que já estão inseridas no contexto da elaboração e execução de projetos dentro do MCF, detêm maior interferência dentro dos espaços decisórios. As entrevistas revelam o desejo de participar, como

---

<sup>47</sup> O proprietário é notificado pessoalmente em sua propriedade sobre a criminalização do uso do fogo, ou seja, pressupõe-se, assim, que ele já obteve conhecimento e então não poderá alegar que não o tinha, no caso de uma acusação contra ele referente a um incêndio.

demonstra a fala de uma das membras de associação de agricultores, que demonstra grande interesse em

“trabalhar com a natureza, com as pessoas, saber das coisas e ajudar a decidir”.

Percebeu-se que, independente da classe social, nível de escolaridade, gênero ou idade, os entrevistados apresentam interessantes sugestões que poderiam aumentar a inclusão social relacionada aos recursos naturais, associando a atuação das UCs junto a outros programas relacionados às atividades prevalentes nas áreas de entorno:

“o Parque tinha que atuar mais, com atividades concretas, junto à EMATER.”

E outros também mencionam a necessidade de “incentivos” por meio de parceria do Mosaico com outros órgãos e programas ligados às atividades locais. Alguns afirmam não ter conhecimento sobre o Conselho Gestor da UC próxima, e reivindicam uma melhoria na comunicação com as comunidades, de forma a que todos possam participar.

“Deviam divulgar as datas das reuniões para toda a população”.

“Nunca ouvi falar no programa das rádios comunitárias” (morador da localidade onde o programa está sendo implantado, no entorno de um Parque).

“Sou membro da associação de moradores e produtores e tenho cadeira no CC da unidade, mas nunca fui no CC do MCF”.

“Muita gente gostaria de aderir a este tipo de atividade”.

“O posto de saúde podia fazer um projeto para a 3ª idade”.

“Talvez participar de uma (reunião) para ver como funciona”.

“Eles tem que fazer reunião com o povo”.

“É bom trabalhar em conjunto”.

São algumas falas que denotam as dificuldades de inserção, pelos responsáveis pelo projeto Mosaico, das populações de entorno das UCs nos seus processos de gestão do território ecossistêmico.

#### **b) *Conservação da natureza***

Quase a totalidade dos entrevistados apresenta uma visão antropocêntrica de natureza, cada qual retratando suas experiências pessoais. Pelas falas, pode-se identificar a visão preponderante de natureza como algo externo ao humano, como se este não fizesse parte da mesma e como se a “natureza” existe apenas para nos servir. Aqueles que vivem da terra, como agricultores, falam de que “dependemos dela”, e aqueles que usam as áreas verdes para lazer ou atividades esportivas, se referem a um valor contemplativo. Apenas um entrevistado demonstra uma visão mais holística de natureza, afirmando sua unidade com os seres humanos quando diz que “fazemos parte dela”. Uma entrevistada associa a problemática da conservação à questão da poluição, principalmente lixo, enquanto outra menciona componentes das áreas verdes, como árvores, pássaros, água. E afirma:

“O parque trouxe essa preocupação com a conservação, hoje temos três áreas de mata no sítio”.

Outro associa natureza à “qualidade do ar, do solo e da água”. E uma entrevistada diz que “a natureza é importante para o futuro do ser humano”, que se alinha com a ideia de outro morador: “a natureza é importante para preservar nossa vida”.

Referente ao *entendimento de mosaico de áreas protegidas*, dois dos entrevistados afirmam já ter ouvido falar dos mosaicos, mas não saber o que é, sendo que uma dessas diz ter ouvido através da televisão. Apenas um fala precisamente que é o conjunto de UCs de uma determinada região. Com relação à *sensação de pertencimento ao território do Mosaico Central Fluminense*, pode-se dizer que é praticamente nula, pois somente um entrevistado afirma saber que mora dentro do MCF.

### 7.3. O significado dos discursos

Um olhar superficial dos resultados das entrevistas individuais pode levar o leitor a considerar não inclusiva a política de APs no Brasil, retratada na situação apresentada do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense. Uma observação mais acurada, porém, infere nuances a esta simples conclusão, revelando a complexidade aderida ao contexto histórico do estudo de caso.

A análise das entrevistas remete à *tensão social entre regulação e emancipação* levantada por SOUZA SANTOS (2004) – no caso, retratadas pelas operações de comando e controle pelo Estado contrastadas com as diretrizes inclusivas da legislação e do projeto Mosaico -, que podem acabar por se tornar pressupostos incompatíveis. O estabelecimento de normas gerais a serem aplicadas mediante a atividade profissional de um grupo técnico imbuído de poder investe na inibição de iniciativas populares de fortalecimento de práticas alternativas ao desenvolvimento hegemônico.

A ideia de Educação Ambiental levantada pelos gestores de UCs não parece incorporar a linha de troca (“mão-dupla”) defendida por FREIRE (1979), sendo apenas um veículo de imposição do conhecimento técnico-acadêmico, que seria o “legítimo”, sobre o popular. Quando um gestor fala em repreensão aos adultos e “educação” às crianças, representa um sistema político autoritário que podemos associar aos conceitos de *violência da coerção e violência da assimilação* de SOUZA SANTOS (2007). Mesmo que as pessoas participem do ambiente decisório, suas raras falas não são absorvidas porque são considerados a priori “ignorantes”. Quem participa são pessoas que já passaram por um processo de “cooptação”, ou seja, que dominam a linguagem aceita e inteligível por parte dos gestores.

Os profissionais responsáveis por diálogo e comunicação são visivelmente críticos aos direcionamentos dos trabalhos feitos no território do MCF mediante a gestão de APs, relatando as dificuldades instrumentais e humanas para a condução de ações inclusivas. A proposta de DOWBOR (2004) sobre proporcionar maior acesso à informação à sociedade, indo mais longe quando fala em promover programas em que a própria população inserida no território referente participa da construção destas informações que serão repassadas pode ser reconhecida no projeto das rádios comunitárias delineado por estes profissionais, encontrando imensos obstáculos para sua implementação, principalmente no tocante a recursos financeiros e humanos. Isto também mina o ideal de emancipação discutido neste trabalho (SOUZA SANTOS, 2007); também apresentam uma sensibilidade ao multiculturalismo - *ecologia de saberes* - existente nos entornos de UCs (LATOURET, 2004 e SOUZA SANTOS, 2007).

O olhar sobre os discursos esclarece como as relações de poder da sociedade se encontram embutidas nas políticas ambientais, como sugerido por LEFF (2004), interferindo na sua aplicação muito mais fortemente do que as premissas técnico-científicas – estas

acabam funcionando como instrumentos do poder. A dominação política pela elite faz com que os ativos referentes às normas por ela criadas sejam cumpridos em favor de suas atividades econômicas, o que limita a atuação dos técnicos a regras institucionais internas, muitas vezes com embasamento científico. E ainda, se observa a manutenção de uma cultura de execução de poder dentro das diferentes escalas e instâncias – similar à ação extensionista criticada por FREIRE (1979). Também se pode referir a OSTROM (2005), quando afirma a cegueira dos indivíduos quando tentam seguir *normas e heurística* nas tomadas de decisão, sem ponderar que tais regras também são construídas mediante um sistema dominante. Podemos nos remeter a DELLEUZE (1979) quando lembra que há pessoas que “mendigam” uma parcela de poder, acabando por difundi-lo, não havendo “diferença de natureza entre o poder que exerce um releveira e o poder que exerce um ministro”. Isto é sintomático na relação entre os gestores ambientais e seus superiores, especialmente quando suas nomeações acontecem por indicação, apadrinhamento - que pressupõem fidelidade ao empregador. Assim, os que ocupam cargos mais baixos, acabam reproduzindo uma relação social entre escalas mais altas do poder político e os cidadãos não influentes, estando atrelados aos interesses político-econômicos vigentes.

A situação apresentada se alinha à questão primordial trazida por LEFF (2004) na referência desta pesquisa, se tratando de uma problemática ainda anterior e mais profunda do que o encontro social aqui levantado. É tocante à questão ideológica que conduz a produção e o uso do conhecimento, à lógica reducionista que limita o problema da degradação da natureza à relação antagonista entre sociedade e natureza. A ideia de que o principal limitante para a conservação ambiental é a expansão das atividades humanas, por si só, sugere que os maiores investimentos em conservação seriam a solução para o problema. E a intensa institucionalização da conservação da biodiversidade e dos recursos reforça a atuação contraditória do Estado, que, ao mesmo tempo financia o crescimento econômico consumidor dos recursos, e delimita espaços para sua proteção, sem atentar para a sustentabilidade deste processo. Pode-se remontar a LATOUR (2004), que coloca esta dualidade nos termos de uma forma de pensamento naturalizada, em que se tornam incompatíveis as ciências humanas e as naturais, refletida e refletindo na aplicação de políticas.

Por isso, utiliza-se a proposta teórica de LEFF de desconstrução de obstáculos epistemológicos, de forma a que se enxerguem as estratégias de poder na produção do saber, identificando-se as “externalidades” da ciência. Mas o estudo de caso foi capaz de salientar que o poder influencia mais na aplicação do conhecimento do que na sua produção, sendo mais diretamente identificado o embasamento da gestão de APs no conhecimento produzido pelas ciências naturais. Também ESCOBAR (2005) nos traz os domínios pós-modernos, que experimentam análises não apoiadas nestes conceitos (natureza e sociedade). Os discursos dos gestores reproduzem estas concepções duais, até mesmo quando são responsáveis por políticas de aproximação das populações da gestão dos espaços protegidos, o que pode ser decorrente de um histórico acadêmico e social de assimilação de conhecimento.

As entrevistas aqui descortinadas demonstram a enorme distância entre a prática e a teoria na gestão de UCs – teoria esta oficializada na legislação referente a APs, assim como nas diretrizes dos mosaicos –apresentada por LEFF (2004) como a principal barreira a ser ultrapassada por uma nova racionalidade. A fala legalista de um dos chefes expõe a prioridade de uma atuação de controle, em detrimento da inclusão da sociedade, o que demonstra a incapacidade de cumprimento de todas as premissas da PNAP. Especificamente sobre os mosaicos, fica clara a priorização da integração entre UCs e suas equipes gestoras, colocando mais uma vez em cheque a inclusão sociocultural almejada em seus documentos. O fato de apenas um dos entrevistados conhecer o Planejamento Estratégico do MCF e a construção conceitual dos mosaicos, também demonstra essa distância, que pode ser decorrente da falta

de preparação - dos gestores - na abordagem humana das APs, inclusive nas diretrizes básicas da legislação de APs.

Os depoimentos demonstram que cada gestor utiliza sua visão pessoal sobre uma política determinada pela lei, deixando claro o poder local conferido a estes cargos públicos. Isto mostra a fragilidade das normativas nacionais e até estaduais, que acabam suscetíveis a estratégias de poder dentro do território, já que a cultura autoritária do Estado não é combatida pelas mesmas, tornando a atuação dos gestores incompatível com a participação social. O vínculo entre o real e os grupos sociais é aí estabelecido por uma legislação contraditória, não permitindo o *diálogo de saberes* apontado por LEFF, valorizando apenas uma estratégia de apropriação de recursos. Esta tendência anula as diferentes construções de “natureza” afirmadas por ESCOBAR (2005). As falas também atribuem uma subjugação da capacidade de decisão das populações não-técnicas, podendo ser delineada pela crítica pedagógica de FREIRE (1979).

Mais uma vez demonstrada a distância entre teoria e prática, quando os técnicos não demonstram ter amplo conhecimento das construções conceituais referentes à conservação, utilizando-se de informações aparentemente replicadas dentro do órgão ambiental, preferindo ações reformistas que solucionariam a questão ambiental. Quando um dos entrevistados fala em fomento a atividades alternativas, pode estar mais alinhado a uma condução inclusiva, pressupondo-se que “alternativas” poderiam estar relacionadas a soluções trazidas pelas populações, o que se alinharia às propostas educativas de FREIRE. A fala de um dos gestores sobre Educação Ambiental, no entanto, se associa mais à dualidade entre a produção de conhecimento para a regulação e para a emancipação de SOUZA SANTOS (2007), também associada à teoria *extensionista* de FREIRE, em que não se reconhece a diversidade de saberes e valores, realizando-se uma política *monoculturalista*, de fora para dentro. Mesmo o entrevistado que trouxe a importância de se conferir “noção de pertencimento” às populações de entorno, parece se valer de uma diretriz de imposição de uma identidade trazida de fora aos grupos residentes no território. Quando se fala em pertencimento ao território do Mosaico Central Fluminense, esta ideia de espaço foi construída no âmbito do movimento político e ideológico específico, não necessariamente inserido no território tratado. As diretrizes são reveladas, então, através de uma conceituação homogeneizante, legitimada tecnicamente na academia tradicional e definidas sem a participação da maior parte dos grupos sociais residentes em tal espaço que, por isso, enxergam as ações dos órgãos como algo externo a suas vidas.

A análise das entrevistas com moradores mostra que o diálogo praticamente não se dá, havendo uma relação em apenas um sentido, como repudiado por FREIRE (1979). Somente a visão hegemônica ocidental de *natureza* é valorizada na gestão, parecendo acontecer tanto via equipes técnicas dos órgãos ambientais, quanto através da mídia genérica, em detrimento dos saberes locais hereditariamente repassados e que podem conter concepções diferenciadas de conservação da *natureza*. Não há qualquer indício de incorporação de ideias ou valores das populações de entorno aos processos de gestão das UCs. Associa-se claramente a análise dos discursos dos moradores às *violências da coerção e da assimilação* identificadas por SOUZA SANTOS (2007), a primeira associada aos métodos de fiscalização relatados, e a segunda aos procedimentos de *comunicação e educação*, ambos enfatizando a imposição de práticas de controle condizentes exclusivamente com as demandas de controle territorial pelo Estado. Isto se reflete nos sistemas de produção agrícola existentes, que não demonstram haver qualquer mudança em benefício dos pequenos agricultores. As únicas mudanças verificadas no comportamento dos mesmos se deu em relação à manutenção de maiores áreas de floresta, assim como a não abertura de novas áreas agrícolas. Isto pode ser até prejudicial em termos

do abandono da prática do pousio<sup>48</sup> - hábito corrente na cultura agrícola local -, devido à diminuição da área disponível para plantio.

Tendo-se em mente a teoria de FREIRE (1979), considerar a falta de conhecimento técnico um limitador da capacidade para tomar decisões faz parte de uma lógica de dominação naturalizada nas práticas de gestão de UCs. Como pode ser observado pelo resultado das entrevistas, isto é um impeditivo para as políticas de inclusão sociocultural determinadas pela legislação, assim como pela proposta de MAPs. As falas dos moradores demonstram como podem contribuir para gestão territorial mais justa e *sustentável*, visto que eles são os que mais conhecem o espaço e são capazes de dar sugestões em consonância com as necessidades do coletivo local, e como desejam participar da tomada de decisões. Isto está bem próximo do que FREIRE traz a respeito da “presença curiosa do sujeito”, que demanda naturalmente uma “busca constante”, “reflexão crítica” pelas quais “se reconhece conhecendo”. Retoma-se aqui uma “sociologia das ausências” delineada por SOUZA SANTOS (2007), que contribuiria para uma maior riqueza de conhecimento, através da inclusão de uma realidade mais concreta através das propostas das populações locais.

A cultura institucional de poder temperada pela prática frequente do apadrinhamento, ou seja, dos atos de gestão baseados em interesses pessoais, parece agravar ainda mais esta relação desigual. A proposta de ESCOBAR (2005) referente à ecologia política seria a de caracterizar melhor estes “processos de articulação”, a fim de sugerir processos mais “realizáveis”, produzindo “relações ecológicas e sociais mais justas e sustentáveis”, isentas ao máximo de interesses particulares. Para isto, ter-se-ia que assumir o discurso *antiessencialista* do autor, reconhecendo que estes processos são históricos e, por isso, diversos e conectados em diferentes escalas. Entende-se, a partir desta lógica, a “matriz colonialista” em que vivemos, onde a “ordem” (forças econômicas através do Estado) controla o “caos” (povo), sendo este último associado à ignorância. Conclama-se, portanto, a reinvenção do “conhecimento-emancipação”, que traria uma força coletiva interna que poderia resistir à pressão hegemônica. SOUZA SANTOS (2007)

Não fica clara, em alguns casos, a associação da melhoria da qualidade de vida após a criação da UC. Esta análise demonstra como há uma multiplicidade de visões de *natureza*, aproximando-se da teoria de LEFF (2004) sobre a pluralidade decorrente de especificidades culturais, que também está associado à teoria *antiessencialista* de ESCOBAR (2005). Uma desconstrução da noção bipolar da humanidade (sociedade ocidental e culturas primitivas) - para LATOUR (2004) referente à antropologia comparada e à ecologia política - seria necessária para se aprofundar as diferentes nuances desta diversidade e perceber que há uma transmutação de percepções entre e dentro dos grupos sociais postos, sendo este um processo dinâmico. Segundo este autor, isto seria uma consequência do pensamento positivista que anuncia a incompatibilidade entre as ciências naturais e as humanas, gerando a noção de “relação sociedade-natureza” que, por si só, desabriga a espécie humana e reduz o conceito de *natureza*. A observação das entrevistas dos moradores, quando comparadas com as dos gestores, no entanto, apontam para uma visão de *natureza*, pelos primeiros, mais associada às necessidades humanas, do que pelos segundos. Pode-se aproveitar esta análise para lançar o “novo naturalismo” de MOSCOVICI (1974), para quem o ser humano seria um produto e um produtor de natureza, lógica pela qual não haveria necessidade de se proteger áreas intocadas, estando a sociedade inserida na paisagem, transformando-a - e sendo transformado -

---

<sup>48</sup> Pousio é o descanso de uma gleba da propriedade para recuperação das suas condições físicas e químicas, por alguns anos, de modo a que a vegetação espontânea se desenvolva e promova a melhoria do solo para posterior manejo agrícola.

constantemente. Nesta linha, os depoimentos dos moradores atribuem, muitas vezes, uma maior unidade humanos-natureza e uma abordagem mais coletiva da gestão do território.

## 8. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

As questões demonstradas trazem a afirmativa de que não há uma atuação eficaz em prol da inclusão da sociedade como um todo nas políticas ambientais brasileiras, mesmo após mais de dez anos de normativas exigindo a gestão participativa. O caso aqui observado é um indicador de que a política de mosaicos esbarra em intensas dificuldades neste quesito, considerando que se trata de um dos Mosaicos mais antigos e mais articulados institucionalmente no Brasil. O conhecimento sobre tal não atinge a maior parte das populações de entorno, faltando o fator primordial que é a informação ao cidadão diretamente afetado pelas APs. Esta falha crucial limita gravemente a capacidade de exercer o direito de participar e tomar decisão. Por isso, fica praticamente inviável à população dos interstícios das UCs se sentirem pertencendo ao território do MCF, como pretendido no discurso desta política. Além do mais, um projeto pré-definido por atores externos ao território – no âmbito da Reserva da Biosfera – dificilmente será internalizado por atores que foram excluídos desta construção. O conhecimento simplesmente depositado por um grupo em outro não pode ser assimilado porque está imbuído de *doxa* decorrente de condições histórico-sociológicas que não correspondem àquelas do receptor.

Reforça-se, portanto, a necessidade de se legitimar cada vez mais os processos locais de transformação socioambiental, já que a legislação e as diretrizes oficiais são elaboradas no âmbito federal, acabando por dificultar a emancipação de grupos locais destituídos do poder político e, por isso, a construção de processos dentro dos coletivos locais. O nível mais amplo de relação social é o ambiente das normas genéricas que, por isso mesmo, não são capazes de atender à diversidade espacial, devendo ser flexíveis às contribuições específicas apresentadas. Esta seria uma forma de gerir recursos coletivos de forma mais condizente com a realidade. A garantia e o estímulo à participação política da sociedade, no entanto, são essenciais para que um processo desses seja legítimo. Apesar de parecer utópico, olhando-se mais de perto cada termo, pode-se perceber que se trata de uma mudança de paradigma social, em que se permitiria a emancipação de grupos destituídos de capacidade e poder básicos de participação no cenário político multiescalar. Nada menos do que isso poderia suportar uma transformação real do modelo de desenvolvimento mundial.

Esta inserção local não deveria estar dependente de políticas públicas, muito menos aquelas voltadas a “sensibilização”, que seria melhor traduzida como coerção cultural. Deve-se reconhecer que iniciativas bem fundamentadas, com uma diversidade de formas de pensamento e valores atendida e, principalmente, que vem da base, também são elaboradas, especialmente junto aos movimentos sociais. Precisa-se dar atenção a esta mobilização, mesmo que com olhar micro, já que representa a realidade concreta dos territórios. Esta lógica apreende as questões territoriais em acordo com novos olhares sobre o “desenvolvimento”, sendo eles contrastados com a noção moderna de “progresso” – ideia de níveis de desenvolvimento absolutos para todas as sociedades, decorrente do fenômeno da globalização. Para aqueles que ainda disputam a terminologia do desenvolvimento, ele estaria incluindo fatores econômicos, sociais e culturais, afetando ainda estruturas mentais. Deve ser avaliado, também, a partir de critérios quantitativos e qualitativos, respeitando-se as diferentes dinâmicas que apresentam demandas diferenciadas, permitindo o crescimento de determinados fatores e o decréscimo de outros. Para alguns, aí entra a disputa pelo “desenvolvimento sustentável”, que viria também para realizar a integração entre “sociedade”

e “natureza”. Segundo estes ideólogos, ele negaria a “contradição fundamental do capitalismo mundial”, que são as desigualdades sociais. (ALMEIDA, 2009, p.35/36)

Concluiu-se, então, que o “desenvolvimento sustentável” deve ser apropriado pelos movimentos sociais realmente representativos, e de que, nele, estaria embutida a noção ampla de “desenvolvimento”, em que a conjuntura econômica implica em questões socioculturais (ALMEIDA, 2009, p.35).

A pesquisa de campo permitiu observar como os espaços de decisão criados para participação da sociedade na gestão das UCs não estão funcionando de forma inclusiva, ou seja, não vem contemplando a pluralidade de visões. Isto fica explícito quando a maioria dos entrevistados demonstra desejo de participar, com alguns dando sugestões à gestão, e também quando se constata que a grande maioria não tem acesso às reuniões de Conselho, que são os principais ambientes de participação. Isto decorre da corrente preservacionista ainda bastante influenciadora das políticas de conservação, que tende a valorizar uma gestão da *natureza* intocada, portanto baseada exclusivamente nas premissas das ciências naturais. Esta concepção acaba por excluir do processo pessoas que não detenham conhecimento técnico ambiental, legitimado academicamente, se alinhando à lógica de dominação de que estas não seriam capazes de tomar decisões. E acaba por estimular a conceituação homogênea e hegemônica de *natureza* - baseando-se na construção histórica deste conceito -, agravando as relações desiguais de poder. O fato de se desconsiderar os saberes populares, ao menos de forma consultiva, pode reduzir a gestão das UCs a premissas científicas nem sempre refletidas na realidade concreta. Uma reversão desta problemática poderia advir da promoção de um diálogo entre o conhecimento científico e o popular, e os espaços abertos à população poderiam ser um meio para este encontro, em que se faria uma construção em mão-dupla. Mas, pelos discursos aqui colhidos, nem mesmo a disseminação de informação sobre a gestão das UCs é realizada de forma ampla e não discriminada à sociedade, o que seria elemento primordial para a democratização dos processos de tomada de decisões.

A valorização das visões da sociedade afetada pela criação de APs seria o primeiro passo para a sistematização do conhecimento teórico com o prático. Estas, porém, deveriam ser consideradas a partir das suas matrizes coletivas de resposta a estratégias de poder, e não de problemáticas individualizadas.

Seria mais eficiente e justo respeitar os saberes existentes nas localidades e construir na base soluções para os problemas, e ainda enriquecer nosso acúmulo de conhecimento acadêmico.

Quando se fala em “estimular atividades produtivas ligadas à cultura local”, chega-se o mais próximo de uma política inclusiva<sup>49</sup>, já que prevê alguma multiplicidade social. Mas esta diretriz sozinha pode não ser confiável, já que a formação dos gestores que irão implementá-la é sobremaneira técnica e diretamente ligada à política regional, havendo o risco de se valorizar apenas alguns setores.

Não pode ser esquecido, porém, que a maior parte da população afetada diretamente pelas políticas de áreas protegidas se encontra nas camadas populares da sociedade, e que um trabalho profundamente atento a suas demandas e hábitos de vida deve ser incorporado às diretrizes da política territorial. Uma política considerada, pela autora, como inclusiva, colocaria em prática a inserção em mão-dupla desses grupos sociais, de maneira a evitar o inchaço dos centros urbanos e de ser mais eficaz em termos de conservação ambiental. Ela se daria pela ampliação do acesso ao conhecimento conjuntural necessário para articular sua

---

<sup>49</sup>*Inclusiva* nesses casos remete a uma prévia exclusão de parte da população no modelo socioeconômico imposto, que não, por isso, direito a tomar decisões.

maior participação nas decisões, e também através da incorporação dos saberes locais aos direcionamentos técnicos das ações de gestão. Além disso, a política não poderia estar descolada das propostas das demais políticas governamentais, nas diferentes esferas, e nem do contexto socioeconômico no qual tais populações e as APs se encontram, proporcionando melhorias no acesso ao mercado e na qualidade de vida.

É difícil o estabelecimento de metodologias fechadas para se operar uma proposta eficiente em longo prazo, arriscando-se a cair também no abstrato. Porém, diversas experiências e estudos pedagógicos norteiam possibilidades ligadas à emancipação de grupos sociais. O projeto mosaico confere a oportunidade de associação entre movimentos aparentemente com interesses distintos. O movimento ambientalista que lidera os processos de gestão ecossistêmica precisaria de uma conexão forte com os movimentos sociais que reivindicam acesso a direitos básicos às populações presentes no território, incluindo-se o direito à participação política. Para além disso, os grupos empoderados dentro do projeto mosaico – gestores e sociedade civil organizada – precisariam incorporar os grupos marginalizados do sistema político-econômico dentro do seu território de atuação, para que o projeto possa se tornar uma proposta transformadora. Sem essa premissa, a mobilização se torna pobre, isolada e conformista, ou seja, contentar-se-ia com algumas concessões por parte do sistema dominante responsável pela degradação ambiental, mantendo localmente a incompatibilidade entre conservação e atividades humanas. Índícios da articulação entre os dois grupos sociais a princípio divergentes, e postos pela definição prévia de APs, puderam ser identificados na análise das entrevistas individuais.

A atenção às sugestões dos moradores - e posterior estímulo ao desenvolvimento de ideias relacionadas ao manejo da conservação, por parte da gestão pública, através de atividades especificamente voltadas para isso, aproveitando espaços como o Encontro de Comunidades<sup>50</sup> - seria um importante passo para incluir grupos sociais na gestão do território ecossistêmico.

Ao final da pesquisa de campo, foi identificada uma promissora iniciativa de propulsão das sugestões aqui apresentadas - o projeto iniciado pelo IBASE junto à SEA em prol da “Gestão, comunicação e sustentabilidade”, tendo ênfase na *edu-comunicação*<sup>51</sup>. Este tem no seu conteúdo principal a questão do turismo e dos arranjos produtivos locais, com foco no cooperativismo e outras propostas de desenvolvimento local, e as intervenções artísticas e de comunicação como estimuladoras dos processos de emancipação social na questão ambiental. Pode ser considerada a mais atual proposta estabelecimento de um diálogo entre a política local de áreas protegidas e as populações residentes no território do Mosaico Central Fluminense. Deve-se proceder, no entanto, o monitoramento e acompanhamento da condução de tal projeto, a fim de avaliar suas condições de promoção do diálogo e seus resultados em termos de inclusão sociocultural na gestão ambiental.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[http://www.rbma.org.br/rbma/rbma\\_2\\_organo.asp#](http://www.rbma.org.br/rbma/rbma_2_organo.asp#). Acesso em 10.05.2013

---

<sup>50</sup> Encontro periódico promovido pelas lideranças do MCF para fomentar a inclusão de novos atores locais na instância Mosaico.

<sup>51</sup> Edu-comunicação é um conceito lançado no primeiro encontro sobre o projeto IBASE/SEA no MCF como a capacitação de atores locais para a condução de programas de comunicação, em que aprendam a instrumentalizar os meios de comunicação adequados para a região, construindo seus próprios conteúdos.

<http://www.environment.gen.tr/deep-ecology/64-social-ecology-versus-deep-ecology.html>  
Acesso em 11.07.2013

<http://www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/geografia>. Acesso em 17.09.2013

ABREU, L. S. de. A construção da relação social com o meio ambiente entre agricultores familiares da Mata Atlântica brasileira /Lucimar Santiago de Abreu. – Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2005. 176p.

ALEGRIA, Maria Fernanda Desafios à gestão de Unidades de Conservação: uma análise a partir do Conselho Gestor da Ilha do Mel, Paranaguá, PR. / Maria Fernanda de C. Alegria . Rio de Janeiro, 2007.

ANDRADE, J. T. de. Capítulo II – Representatividade e Participação no processo de Gestão da APA Petrópolis. 2007. 41p. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

Áreas protegidas e inclusão social : construindo novos significados / Marta de Azevedo Irving (organizadora). – Rio de Janeiro : Fundação Bio-Rio : Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006.

BRASIL, Lei nº 9.985, de julho de 2000. Regulamenta o artigo 255. ¶ 1º, Incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

CAPRA, F. "Ecologia profunda–um novo paradigma." *Capra, F. A teia da vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix (1996).*

CARNEIRO, M. J., MEDEIROS C. P e LAURENT C. "Usos das ciências na regulação ambiental: diálogos entre saberes e políticas públicas." *IN: ANAIS da 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, Porto Seguro (2008).*

DOWBOR, L. Informação para a cidadania eo desenvolvimento sustentável. *Artigos Online: http://dowbor.org (2004).*

Etnoconservação - Novos Rumos para a Conservação da Natureza / organizado por Antonio Carlos Diegues. – São Paulo: NUPAUB/USP, 2000.

ESCÓSSIA, L. da, KASTRUP, V. "O conceito de coletivo como superação da dicotomia indivíduo-sociedade." *Psicologia em estudo* 10.2 (2005): 295-304.

FERREIRA, H. C. H. A dinâmica da participação na construção deterritórios sociais e do patrimônio ambiental da Ilha Grande-RJ. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduaçãoem Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2010.

FLORIANI, N. RÍOS, R. T. FLORIANID. « Territorialidades alternativas e hibridismos no mundo rural », *Polis [En línea]*, 34 | 2013, Puesto en línea el 29 abril 2013, consultado el 15

julio 2013. URL : <http://polis.revues.org/8759> ; DOI : 10.4000/polis.8759. Acesso em 15.07.2013.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder* / Michel Foucault; organização e tradução de Roberto Machado. – Rio de Janeiro : Edições Graal, 1979.

FRAISER, M. T. D. e GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *Paidéia*, Salvador 14 (28) (2004): 139 -152.

FREIRE, P. *Extensão ou comunicação?*; tradução de Rosisca Darcy de oliveira / prefácio de Jacques Chonchol / 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979 (O Mundo, Hoje, v. 24).

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática docente*. São Paulo: Paz e Terra (1996).

GAMA, V.S.G.S. *Diagnóstico Socioeconômicos para o Planejamento Estratégico do Mosaico Central Fluminense*. RBMA, 2010.

GUZMÁN, E. S. Origem, evolução e perspectivas do desenvolvimento sustentável. In *Reconstruindo a Agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável* / organizado por Jalcione Almeida e Zander Navarro. – 3. Ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

LATOUR, Bruno. *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia* / Bruno Latour ; tradução Carlos Aurélio Mota de Souza. – Bauru, SP : EDUSC, 2004.

LEFF, Enrique. *Aventuras da epistemologia ambiental : da articulação das ciências ao diálogo de saberes* / Enrique Leff ; tradução de Gloria Maria Vargas. – Rio de Janeiro :Garamond, 2004 (Idéias sustentáveis).

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. "Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos." *Gestão em ação*, Salvador 7.1 (2004): 37-50.

LOUREIRO, C. F. B. e AZAZIEL, M. Áreas protegidas e “inclusão social”: problematizarão do paradigma analítico-linear e seu separatismo na gestão ambiental. In: Irving, M. de A. (org.). *Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Aquarius, 2006.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente e Sociedade*, v. a, n.1 p.41-64, 2006. Disponível em: <HTTP://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

MENESES, M. P. "Epistemologias do Sul." *Revista crítica de Ciências Sociais* 80 (2008): 5-10.

MOREIRA, J. R. *Cultura, política e territórios ecossistêmicos*. In: Moreira, J. R. (org.). *Terra, poder e território*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

MORIN, E. *Ciência com consciência*. Publicações Europa, 1994. 137-151.

MORIN, E. KERN, A. B. Terra-Pátria. Lisboa, Instituto Piaget, 2001.

Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira / Caroline Jeanne Delelis, Tatiana Rehder, Thiago Mota Cardoso – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, MMA; Embaixada da França No Brasil - CDS UnB, 2010.

Mosaicos de unidades de conservação no corredor da Serra do Mar; organização Clayton F. Lino, João Lucílio de Albuquerque; coordenação Heloísa Dias. - - São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2007.

*Notícias da RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA n° 8 JUNHO 2000*

OAKLEY, P., CLAYTON, A. Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”). Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 96 p.

OSTROM E. Neither Market nor State: Governance os Common-Pool Resources in the Twenty-First Century. IFPRI Lecture Series. Wachington, D.C.. 1994.

OSTROM, E. Understanding institutional diversity / Elinor Ostrom. Princeton University Press, Woodstock, Oxfordshire, 2005.

Parques estaduais do Rio de Janeiro – construindo novas práticas para a gestão / organizado por Marta Azevedo Irving, Gian Mario Giuliani, Carlos Frederico B. Loureiro. – São Carlos: RiMa, 2008.

Políticas Públicas Ambientais Latino-Americanas / Clélia Parreira, Héctor Alimonda, organizadores. – Brasília :Flacso-Brasil, Editorial Abaré, 2005.

RESENDE, R. U. As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira/ Ulisses Resende – São Paulo :Annablume : Fapesp, 2002.

SANTOS, B. de S., 1940- Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social / Boaventura de Souza Santos ; tradução Mouzar Bedito. –São Paulo :Boitempo, 2007.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade / Amartya Sen ; tradução Laura Teixeira Motta ; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. – São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

TAMBELLINI, M. T. Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas: análise conceitual e processos de implantação / Manuela Torres Tambellini. – Niterói : [s.n.], 2007.

TEIXEIRA ET all. Descrição e Análise Quantitativa da Composição e Grau de Participação dos Atores Públicos e Privados nos Conselhos de Unidades de Conservação e Mosaicos Federais segundo o Arcabouço Legal. V Encontro Nacional da Anppas - Florianópolis - SC – Brasil, 2010.

THIOLLENT, Michel Jean-Marie. "Aspectos qualitativos da metodologia de pesquisa com objetivos de descrição, avaliação e reconstrução." *Cadernos de Pesquisa* 49 (1984): 45-50.

UICN. The World Conservation Congress. Barcelona, 5-14 October 2008. Theme Framework. Last Update: 23 March 2007.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, and de los Recursos Naturales. *Beneficios más allá de las fronteras: actas del V Congreso Mundial de Parques de la UINC: Durban (Sudafrica) 8 a 17 de septiembre de 2003*. Iucn, 2005.

VALLEJO, L.R. Unidade de Conservação: Uma Discussão Teórica à Luz dos Conceitos de Território e Políticas Públicas. *GEOgraphia*, América do Norte, 4.8 (2009): 57-78.

## **ANEXOS**

### **I. Resolução CONAMA Nº 13/90, de 6 de dezembro de 1990**

**O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA**, no uso das atribuições que são

conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterada pela lei 8.028, de 12 de abril de 1990, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Considerando o disposto nos arts. 7º e 27, Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990;

Considerando a necessidade de estabelecer-se, com urgência, normas referentes ao entorno das Unidades de Conservação visando a proteção dos ecossistemas ali existentes,

#### **Resolve:**

Art. 1º. O Órgão responsável por cada Unidade de Conservação, juntamente com os órgãos licenciadores e de meio ambiente, definirá as atividades que possam afetar a biota da Unidade de Conservação.

Art. 2º. Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. O licenciamento a que se refere o caput deste artigo só será concedido mediante autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação.

Art. 3º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

### **II. SNUC Capítulo VI - Das Reservas da Biosfera**

Art. 41. A Reserva da biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhora da qualidade de vida das populações.

§ 1º A Reserva da Biosfera é constituída por uma ou várias áreas - núcleo, destinadas à proteção integral da natureza; uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas - núcleo; e uma ou mais zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

§ 2º A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado.

§ 3º A Reserva da Biosfera pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica.

§ 4º A Reserva da Biosfera é gerida por um conselho deliberativo, formado por instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

§ 5º A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera - MaB", estabelecido pela UNESCO, do qual o Brasil é membro.

O projeto segue agora para a sanção presidencial.

### **III. Modelo de entrevista semi-estruturada para gestores ambientais:**

1. Qual a sua função dentro do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense?

2. Qual é o papel do Mosaico de Áreas Protegidas, na política ambiental? Como se dá a relação entre o Mosaico e as Ucs que dele fazem parte?
3. Como as diretrizes oficiais do MCF são aplicadas no caso da sua UC? (Legislação? Planejamento Estratégico? Cooperação Franco-brasileira?)
4. Você tem conhecimento das populações do interior o do entorno das UCs que compõem o Mosaico?
5. Como se dá a relação da equipe da sua Unidade com essa população? Você acha que ela responde às diretrizes do Mosaico? Como?
6. Quais seriam as dificuldades para o diálogo com as comunidades de entorno na gestão das áreas protegidas?
7. E quais os instrumentos facilitadores desse diálogo?
8. A legislação e o os documentos do MCF falam em inclusão sociocultural, o que vc entende por inclusão sociocultural?
9. Você acha que isso ocorre? Como?
10. O que você acha que poderia ser feito para promover a maior inserção/participação da população na gestão do Mosaico?
11. Elenque os fatores positivos da ideia de Mosaico na gestão de áreas protegidas.
12. Elenque os fatores negativos.

**IV. Modelo de entrevista semi-estruturada para moradores inseridos ou de entorno:**

1. Você já ouviu falar da Reserva (Parque) do Tinguá? Você sabe o que é uma Reserva/ou Parque?:
2. Você sabe que essa área onde você mora é considerada uma área “ do entorno da Reserva”? Voce sabe o que isso significa?
3. Voce acha que isso provoca alguma mudança nos eu modo de vida?
4. Há quanto tempo você mora aqui?
5. Qual sua atividade/profissão?
6. Voce faz parte de alguma Associação?
7. Você acha a preservação da natureza importante? Por quê?
8. Você conhece o chefe do Parque (Reserva)? Como é a relação deles com a comunidade?
9. Como acha que poderia melhorar essa relação?

10. Você já ouviu falar no Mosaico de Áreas Protegidas? Sabe o que é?
11. Sabe que mora dentro do MCF e que pode participar das reuniões do Conselho? Voce gostaria de participar? Por que?
12. Conhece alguém que participa das reuniões do Conselho?
13. Você gostaria de participar das atividades do Parque (Reserva) ou do Mosaico?